



**PROSPECTIVE
COOPERATION**
laboratoire d'idées

La coproduction du retard

Anthropologie de l'aide budgétaire au Cameroun et au Niger

(CONVENTION DE RECHERCHE RCH N°309-2013)

Auteur : Giorgio Blundo

Décembre 2015

1, place Gabriel Péri, Vieux Port
13001 Marseille, France

Rua Alice, 1324, Laranjeiras, CEP 22241-020
Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Tel : 00 33 (0)6 84 31 24 54 contact@prospectivecooperation.org

1. Introduction.....	2
1.1 Lorsque le terrain transforme l'objet d'étude : de l'ethnographie des administrations financières à l'analyse d'une configuration de délivrance	4
1.2 L'enquête et ses contraintes	6
1.3 Plan du rapport	7
2. Les appuis budgétaires au Cameroun et au Niger : aperçu comparatif.....	9
2.1 L'aide budgétaire de la France au Niger	10
2.2 Le C2D au Cameroun.....	11
2.3 Des appuis quantitativement faibles mais qualitativement déterminants	12
3. L'aide budgétaire et la gouvernance bureaucratique locale.....	14
3.1 Des pôles politico-administratifs se disputant le contrôle des appuis budgétaires. 14	
3.2 Des structures <i>ad hoc</i> dérogatoires au fonctionnement normal de l'administration	18
3.3 Des ressources humaines affaiblies, clivées et en quête de « motivations ».....	19
3.4 Le spectre de la corruption	23
4. Rendre des comptes, poser des conditions : les multiples redevabilités de l'aide budgétaire.....	26
4.1 Définir la notion de redevabilité	26
4.2 L'obligation de rendre des comptes des bailleurs face au risque fiduciaire.....	27
4.3 Trois types de conditionnalité, une sémantique commune.....	29
4.3.1 Conditions suspensives et déclencheurs.....	30
4.3.2 Les avis de non-objection.....	32
4.4 Les relations de redevabilité entre AFD et administrations financières.....	33
4.4.1 La redevabilité d'audit.....	33
4.4.2 La redevabilité clientélaire.....	34
4.4.3 La redevabilité entre pairs	36
4.5 Un dispositif panoptique et normalisateur	37
5. Les temporalités de l'aide budgétaire	40
6. Conclusions	44
Bibliographie	47

1. Introduction

Lorsqu'en 2005 soixante et une institutions donatrices et cinquante-six pays bénéficiaires de l'aide signent la déclaration de Paris, redéfinissant l'aide publique au développement selon cinq principes (*appropriation* de l'agenda du développement par les pays récipiendaires, *coordination* des interventions des PTF et *harmonisation* des procédures de délivrance de l'aide, *alignement* de l'aide sur les stratégies nationales de développement et sur les procédures nationales de gestion financière, *gestion fondée sur les résultats*, le tout dans un esprit de coresponsabilité et de partenariat [(Fritz & Rocha Menocal 2007)], l'appui budgétaire apparaît comme « la modalité d'aide au développement la plus adaptée pour répondre aux engagements (...) sur l'efficacité de l'aide » (Michel 2008 :24).

Certes, l'aide budgétaire n'est pas en soi une nouveauté, puisque « elle a été souvent utilisée lors des crises financières de certains États dont il fallait renflouer le Trésor et refinancer la dette interne afin d'éviter que la situation budgétaire critique ne dégénère en débordements sociopolitiques » (Jacquemot 2011 :28). Ainsi, des pays comme le Mali ou le Niger ont bénéficié d'aides budgétaires pendant les décennies 1950 et 1960, supplantées ensuite par la généralisation de l'aide par projets (Bergamaschi et al. 2007 :233). Dans le contexte actuel, cet instrument de la coopération financière s'adresse désormais à des pays engagés dans des réformes structurelles des appareils étatiques et dotés d'une politique de développement clairement définie :

« Dans son usage actuel, l'appui budgétaire désigne les flux prévisibles, habituellement annuels, d'aide qui sont décaissés en réponse aux progrès réalisés par un pays au plan de la mise en œuvre de sa Stratégie nationale de réduction de la pauvreté (SRP) ou de sa Stratégie nationale de développement (SND). (...). Il est versé directement et régulièrement au budget du pays destinataire et est intégré aux systèmes de gestion financière et aux procédures budgétaires du pays » (BM, BAD s.d. :6-7).

Qu'ils soient globaux ou sectoriels, affectés ou non affectés, les appuis budgétaires cristallisent de nombreuses attentes, même si l'engouement initial des bailleurs de fonds tend aujourd'hui, comme on le verra, à s'estomper. La littérature spécialisée les présente comme des mécanismes flexibles et efficaces, assurant une plus grande prévisibilité des financements sur le long terme, ce qui accroîtrait l'autonomie et l'efficacité des gouvernements des pays bénéficiaires dans la promotion et le suivi de leurs politiques publiques. On crédite aussi les aides budgétaires de favoriser la coordination et l'harmonisation de l'aide internationale, réduisant ainsi les coûts de transaction. Sur le plan de la gouvernance nationale, cette modalité d'aide serait à même de renforcer la maîtrise des processus budgétaires et plus globalement les mécanismes de redevabilité liant les gouvernements aux donateurs mais surtout aux institutions de la société

civile. Enfin, l'aide budgétaire permettrait d'inscrire au dialogue entre bailleurs de fonds et gouvernements bénéficiaires des thématiques comme la « bonne gouvernance » ou la démocratisation en guise de conditionnalités (Unwin 2004 ; De Rienzo 2007).

L'objet du présent rapport, qui détaille les principaux résultats d'une étude comparative menée au Niger et au Cameroun sur le dispositif de l'aide budgétaire française, n'est pas de mesurer ses forces ou ses faiblesses. S'il existe une littérature spécialisée assez nourrie sur la reconfiguration de l'aide dans la période qui a suivi la déclaration de Paris, la nouveauté de ce travail réside dans l'approche anthropologique qui l'a animé.

En effet, c'est à notre connaissance la première fois que cette modalité de l'aide au développement est interrogée par le biais des outils de l'enquête qualitative de terrain. La question de l'aide budgétaire a représenté une porte d'entrée pour comprendre, d'une part, la nature des relations et des interactions entre les bailleurs de fonds et les administrations nationales, mais aussi pour entamer un chantier – qui devra être poursuivi à travers une étude plus approfondie – sur l'anthropologie des administrations financières africaines.

Cette étude s'inscrit dans un domaine peu exploré de l'anthropologie politique et du développement : l'analyse des relations entre système de l'aide et structures administratives des pays aidés en tant qu'élément constitutif et structurant du fonctionnement quotidien de l'Etat en Afrique. Certes, au niveau des analyses macropolitiques, le thème n'est pas nouveau. Des auteurs ont souligné la perte inexorable de souveraineté des Etats récipiendaires de l'aide, en dépit des politiques récentes qui mettent l'accent sur des notions comme l'alignement, l'appropriation et la coresponsabilité ; d'autres ont dénoncé l'accaparement de l'aide par des élites rentières qui assoient leur légitimité sur la redistribution clientéliste des fonds publics étrangers ; d'autres enfin se sont interrogés sur les effets qu'ont sur la gouvernance bureaucratique locale des financements, des dispositifs institutionnels, des normes et des réformes sans cesse exportés et expérimentés en Afrique depuis plus d'un demi-siècle.

Après un long silence, cela fait une vingtaine d'années que l'anthropologie s'est résolument investie dans l'ethnographie de l'État, en Afrique comme ailleurs. Si tel n'est pas le lieu pour esquisser un bilan, même partiel, de ce foisonnement d'études, il saute aux yeux qu'une bonne partie de cette production récente se penche sur « l'Etat délivreur » de services publics (cf. Bierschenk & Olivier de Sardan 2014). Cette notion fait référence au fonctionnement quotidien

des bureaucraties d'interface¹ dans leur fonction de délivrance de biens et de services publics. Se développant en opposition aux approches politistes qui privilégiaient une lecture de l'État en termes d'instrument d'oppression, de contrôle et de domination, cet ensemble d'enquêtes a fourni aussi bien des éclairages sur les relations entre fonctionnaires et usagers que des nouvelles perspectives dans l'étude de segments spécifiques de l'administration, comme les services douaniers, les services forestiers, l'éducation nationale, la police ou l'administration judiciaire. À ce jour, en revanche, il n'y avait pas d'études anthropologiques disponibles sur les administrations qui gèrent l'aide budgétaire en Afrique de l'Ouest et centrale.

1.1 Lorsque le terrain transforme l'objet d'étude : de l'ethnographie des administrations financières à l'analyse d'une configuration de délivrance

Dans sa formulation initiale par le département recherche de l'AFD, la présente étude s'assignait l'objectif de combler cette lacune. Étudier l'aide budgétaire au Niger et au Cameroun aurait donné accès à une ethnographie des administrations financières et à la compréhension de leurs cultures professionnelles, leurs normes pratiques, leur fonctionnement quotidien. Derrière cet objectif scientifique – remédier à un déficit de connaissances empiriques – pointait cependant un autre questionnement, moins clairement explicité, émanant du « terrain », du personnel expatrié en poste dans les pays étudiés ou s'y rendant régulièrement à l'occasion des missions financières (agents de l'AFD, fonctionnaires du Trésor public, etc.) : en dévoilant les logiques « réelles » de fonctionnement des administrations financières africaines, l'enquête aurait fourni des clefs de compréhension des problèmes que la mise en œuvre de l'aide budgétaire rencontrait dans les deux pays, problèmes formulés en termes de difficultés de communication et de coordination d'une part, et en termes de retards et de lenteurs dans la consommation de l'aide financière de l'autre.

A cette étape de la construction de l'objet d'étude, il nous est apparu évident que se focaliser quasi exclusivement sur les pratiques, comportements et logiques des fonctionnaires nigériens et camerounais aurait abouti à une étude tronquée et finalement éloignée des réalités qu'elle s'attachait à décrire et analyser. Une telle posture équivalait à donner un vernis scientifique à la tendance de l'aide au développement à « trouver des problèmes aux solutions » qu'elle propose (Naudet 2000) : en d'autres termes, en ouvrant la boîte noire de la culture professionnelle des

¹ Notion qui désigne les services administratifs qui sont en interaction directe avec les usagers, cf. Olivier de Sardan 2004 :152).

administrations financières, l'enquête ethnographique aurait permis d'identifier les facteurs de blocage dans la mise en œuvre des appuis budgétaires, l'une des « solutions » proposées par les signataires de la Déclaration de Paris pour faire face à la crise des politiques d'aide au développement.

Un argument théorique nous a convaincus de la nécessité d'inclure les dispositifs de l'aide financière internationale et jusqu' à leurs acteurs eux-mêmes en tant que partie intégrante du terrain à étudier : il incitait à considérer toute action publique – une réforme, un programme de développement ou dans le cas qui nous préoccupe, l'apport de financements étrangers dans le budget d'un Etat – comme le fruit d'une coproduction mettant aux prises des acteurs agissant selon des logiques de gouvernance spécifiques et parfois contradictoires (Blundo et Le Meur 2009).

Se recentrant sur les interactions entre les acteurs impliqués dans la gestion des appuis budgétaires, l'équipe de recherche n'a donc pas pu procéder à une ethnographie systématique et compréhensive des administrations financières nationales, et cela pour deux raisons. La première, qui relève de l'évidence, est que la durée de l'étude s'accordait difficilement avec l'objectif d'une connaissance intime du quotidien des hauts cadres de l'administration. La deuxième raison a trait aux caractéristiques du terrain investi : l'enquête empirique a montré que, dans les pays étudiés, la gestion des appuis budgétaires n'est pas l'apanage exclusif du ministère des Finances, puisqu'elle concerne directement aussi le ministère du Plan (Niger), le ministère des Travaux Publics (Cameroun) ainsi que les ministères sectoriels bénéficiant de financements lorsque les appuis budgétaires sont « ciblés » (dans notre cas, les ministères de la Santé et des Forêts au Cameroun et celui de l'Education au Niger). En outre, les circuits de l'appui budgétaire impliquent également l'intervention d'autres acteurs issus du secteur privé, comme des cabinets d'audits, des bureaux d'études ou des entrepreneurs.

Dans cette étude, l'aide budgétaire est analysée en tant que « configuration de délivrance » particulière (Olivier de Sardan et al. 2011) – nous entendons par là une combinaison d'acteurs, institutions et moyens engagés dans l'action publique – produisant des modes de gouvernance qui lui sont propres. La notion de gouvernance, loin des dérives normatives des chantres de la « bonne gouvernance », recèle ici une double signification : celle qui renvoie à une dimension gestionnaire, à savoir des formes organisées de délivrance d'un bien, d'un service ou plus globalement d'une politique publique ; et celle qui renvoie à la dimension politique, à savoir des modes particuliers d'exercice du pouvoir et de l'autorité. Cette approche permet d'identifier les formes concrètes que prend l'interaction entre les acteurs et les institutions impliqués

(collaboration, substitution, concurrence, complémentarité), ainsi que les « nœuds stratégiques » qui, du point de vue de ces acteurs, facilitent ou entravent les actions déployées au sein d'une configuration de délivrance. Elle permet aussi de nuancer l'hypothèse de l'arène du développement comme un espace de confrontation entre logiques administratives radicalement différentes (cf. Cantens et Mounsadé 2014 :55).

Concrètement, nous nous sommes focalisés sur les modes d'organisation et de gestion de l'aide financière, sur les interactions entre ministères d'une part et les relations avec les partenaires techniques et financiers et le système administratif national d'autre part, dans le but de saisir les effets de cette formule de l'aide sur les bureaucraties nationales, en termes d'innovations, réformes, appropriations ou restructurations. L'analyse des dispositifs à l'échelle nationale a été complétée par des études de cas portant sur les secteurs de l'éducation (Niger), de la foresterie et de la santé (Cameroun).

1.2 L'enquête et ses contraintes

Les études empiriques se sont déroulées de mars à octobre 2014. Après deux missions de mise en place du dispositif d'enquête conduites par l'auteur de ce rapport, la recherche a été menée au Cameroun par Thomas Cantens et Fadimatou Mounsadé et au Niger par Oumar Hamani, assisté de Moïse Arawoyé (financier de formation) et de Abdoutan Harouna (sociologue). Les données collectées sur le terrain ont été présentées et analysées dans deux rapports de recherche (Cantens & Mounsadé 2014 ; Hamani 2014) et constituent le socle sur lequel est bâti ce rapport de synthèse.

Au lieu de céder au jeu fastidieux des similitudes et des différences entre les deux études de cas, l'exercice comparatif proposé ici s'attache à exploiter leur caractère complémentaire. En effet, la singularité aussi bien des dispositifs de l'aide budgétaire observés dans les deux pays que du déroulement des enquêtes de terrain, a eu vite raison du questionnaire commun élaboré initialement : face à l'impératif méthodologique de s'adapter aux spécificités et aux contraintes du contexte étudié, chaque équipe a développé ses propres stratégies d'enquête, choisissant d'approfondir certaines thématiques et d'en délaissier d'autres. Sur le terrain camerounais, caractérisé par une multiplicité d'instances se réunissant régulièrement pour des actions de suivi, évaluation ou programmation, et par une pratique rodée de collaboration et d'échange, le principal mode de production de données a été l'observation de ces réunions et rencontres, complété par la réalisation de 23 entretiens formels. A l'opposé, la situation nigérienne faisait état

du blocage du cadre de concertation bailleurs-Etat, en raison d'un différend entre le ministre du Plan et son homologue des Finances quant au contrôle des flux de l'aide financière. En l'absence de réunions périodiques, tout au moins pendant la période de l'enquête, les chercheurs nigériens ont dû recourir pour l'essentiel à l'outil des entretiens semi-directifs (pour un total de 44 entretiens, parfois répétés deux ou trois fois avec des interlocuteurs-clé). A la fin de la période d'enquête, ils ont pu participer à certaines rencontres organisées entre la coopération française et les autorités locales à l'occasion de la mission financière annuelle de la France à Niamey (13-17 octobre 2014).

Toutefois, si le rapport sur le Cameroun met davantage l'accent sur l'analyse des pratiques, tandis que le rapport sur le Niger privilégie l'axe des représentations, il faut rappeler que dans les deux cas, les fragments d'ethnographie produits par l'enquête renvoient à des contextes d'interaction qui demeuraient passablement régulés et formalisés, même lorsque les acteurs les qualifiaient d'« informels » (voir chapitre 4). De même, bon nombre d'entretiens ont concerné des hauts cadres de l'administration, rompus aux propos euphémisés et au « camoufrage des problèmes » (Olivier de Sardan 2014 :56). Les chercheurs ont souvent eu accès à une parole officielle ou publique, même si, par moments, les langues se déliaient et apparaissaient dès lors les problèmes, les dysfonctionnements, les ressentiments, les écarts à la norme.

L'enquête repose enfin sur deux autres sources de connaissances : d'une part, l'analyse d'un corpus documentaire, principalement fourni par l'AFD, comprenant des rapports, des correspondances et des notes ; d'autre part, la familiarité qu'avait l'ensemble de l'équipe avec le fonctionnement de certains segments de l'Etat nigérien et camerounais, en particulier l'administration judiciaire (O. Hamani), les douanes (T. Cantens), les services de santé publique (F. Mounsadé) et les services forestiers (G. Blundo). Si nous nous sommes gardés de procéder à des généralisations hâtives, conscients de la spécificité des différentes cultures professionnelles des corps bureaucratiques mentionnés, nous avons retrouvé dans ce nouveau terrain des traits communs à la culture bureaucratique des Etats ouest-africains analysée dans des travaux précédents (Blundo 2006, Blundo et Olivier de Sardan 2006, Olivier de Sardan 2004).

1.3 Plan du rapport

Après un aperçu comparatif de la configuration de délivrance de l'aide budgétaire française au Cameroun et au Niger, qui relèvera ses spécificités par rapport aux pratiques des autres bailleurs (section 2), les sections suivantes (3, 4 et 5) seront consacrées aux « nœuds stratégiques » des

appuis budgétaires dans les deux pays. La section 3 décrit les modes d'insertion et les effets de l'aide budgétaire dans la gouvernance bureaucratique nationale et émet des hypothèses sur l'influence des cultures professionnelles des administrations financières sur le fonctionnement du dispositif. La section 4 explore l'enjeu de l'information sur la circulation et l'utilisation de l'argent, en suggérant qu'il est étroitement lié aux logiques de redevabilité mobilisées par l'appui budgétaire, logiques produisant des conditionnalités et des dispositifs de contrôle. La cinquième section aborde la question de la temporalité des processus associés à l'aide budgétaire, et suggère que la focalisation des partenaires locaux sur la lenteur des procédures et sur les retards masque le vrai problème, celui de la synchronisation des hommes et des calendriers budgétaires. Le rapport s'achève en mettant en lumière les ambiguïtés et les contradictions de la mise en œuvre de l'appui budgétaire, en particulier la dimension éminemment politique de processus relevant de prime abord d'une légitimité technocratique et gestionnaire.

2. Les appuis budgétaires au Cameroun et au Niger : aperçu comparatif

Avant de décrire et analyser les mécanismes des aides budgétaires de la France dans les deux pays, il convient de faire trois observations préliminaires.

1) Pour la politique africaine de la France, le Niger et le Cameroun demeurent des Etats incontournables sur le plan géostratégique (cf. section 6). Mais ils ne possèdent ni le même degré de solidité institutionnelle ni le même potentiel économique. De ce fait, ils n'expérimentent pas les mêmes formes ni le même niveau de dépendance vis-à-vis de l'aide internationale. Pays sahélien enclavé caractérisé par un Etat que les politistes qualifieraient de « fragile », le Niger appartient, comme la majorité de ses voisins, à la catégorie des « low-income aid-dependent countries » (Birdsall 2007 : 576) : en 2013, l'APD nette reçue par ce pays représentait le 10,3% de son revenu national brut (mais 13,2% en 2012)² et 144% des dépenses du gouvernement central entre 2005 et 2010 (OCDE 2012). Avec 43% de ses 15 millions d'habitants vivant sous le seuil de pauvreté et près de la moitié en situation d'insécurité alimentaire (OCDE 2012), le Niger affiche le plus faible indice de développement humain au monde d'après le PNUD (cf. Classement IDH 2014). Locomotive économique de la zone CEMAC, le Cameroun est en revanche faiblement dépendant de l'aide internationale (2,5% de son RNB en 2013)³, dont le montant global, 737 490 000 \$ en 2013, avoisine celui reçu par le Niger, qui s'élève à 773 140 000 \$ pour la même année. Le niveau de vie moyen de sa population est aussi nettement meilleur, le taux d'individus disposant de moins de 1,25 \$ par jour étant inférieur à 10% (OCDE 2012).

2) Les appuis budgétaires de la France au Niger et au Cameroun s'inscrivent dans un contexte marqué par l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) lancée en 1996 par la Banque mondiale et le FMI, qui consent une réduction substantielle de la dette extérieure de ces Etats. Les deux pays ont atteint le « point de décision », c'est-à-dire l'admissibilité au programme d'allègement de leur dette, en décembre 2000. Ils se sont alors engagés dans des réformes macroéconomiques et dans des politiques publiques poursuivant les objectifs présentés dans des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP), conditions nécessaires pour

² Source : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>, consulté le 10 juin 2015.

³ Source : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>, consulté le 10 juin 2015.

franchir la deuxième étape du processus, le « point d'achèvement » de l'initiative PPTE, atteint par le Niger en avril 2004 et par le Cameroun en 2006.

3) Au-delà des différences du dispositif français d'aide budgétaire dans les deux pays, il importe de souligner sa singularité par rapport aux pratiques des autres institutions donatrices. Dans le paysage de la coopération bilatérale au Niger, la France est non seulement le principal donneur (6% de l'APD en 2010 [OCDE 2012]), mais également le seul qui continue à pratiquer l'aide budgétaire⁴. Pendant la décennie précédente, d'autres bailleurs bilatéraux – la Belgique entre 2005 et 2008 et le Danemark entre 2004 et 2007 –, s'étaient lancés dans cette direction en appuyant le secteur de l'Education, mais se sont retirés après le constat de problèmes de gestion et de difficultés de dialogue avec l'administration (Société d'études et d'évaluation 2010). La France est aussi l'unique donateur à avoir opté pour une aide budgétaire sectorielle ou ciblée, les autres acteurs du multilatéral ayant adopté l'instrument de l'aide budgétaire globale (ABG) non ciblée. Le cas du Cameroun est aussi particulier, dans la mesure où l'aide financière publique de la France repose sur un dispositif *sui generis*, le « contrat de désendettement et de développement » (C2D), conçu par le Trésor français au début des années 2000 et appliqué pour la première fois au Mozambique (Jacquemot 2011). Selon ce mécanisme, la France reverse au titre de son aide publique au développement le montant de la dette que le Cameroun lui rembourse aux échéances prévues (Cantens et Mounsadé 2014 :8).

2.1 L'aide budgétaire de la France au Niger

Les appuis budgétaires de la France au Niger ont été mis en œuvre et reconduits régulièrement depuis 2000, initialement sous la forme de Subventions d'ajustement structurel (SAS), puis à partir de 2005, sous la forme d'un don budgétaire. Les montants annuels octroyés durant cette période varient entre 5 et 10 millions d'euros, à l'exception de l'année 2012, où un don budgétaire de 10 millions d'euros a été complété par un prêt budgétaire de 40 millions d'euros. Pour la période 2005-2013, l'AB française au Niger s'élève à 99 millions d'euros (Hamani 2014 :84), dont

⁴ Au cours de l'enquête, des personnes-ressource au sein du gouvernement nigérien ont mentionné une aide budgétaire accordée par le Nigeria, de l'ordre de 8-9 milliards de FCFA par an (Hamani 2014 :38). Notons également que la loi de finances 2013 a inscrit au budget national une aide budgétaire (même si cette participation financière n'est pas de même nature que celles des bailleurs de fonds, c'est sous ce terme qu'elle figure dans la loi de finances) consentie par la société AREVA d'un montant de 17 054 882 000 FCFA.

3 millions seulement non affectés en 2013⁵. Un peu moins de la moitié de ces fonds (46,5%) entrent dans la catégorie des aides budgétaires de stabilisation macroéconomique. Il s'agit pour l'essentiel d'aider l'Etat nigérien à payer ses dettes vis-à-vis des établissements bancaires et à apurer ses arriérés, dans les secteurs de l'hydraulique urbaine, de l'énergie électrique, de l'entretien du réseau routier ou de la santé (politique de gratuité des soins). On reviendra plus loin sur la tendance à privilégier l'effacement des ardoises de l'Etat à l'égard d'entreprises françaises (Société d'exploitation des eaux du Niger [SEEN, filiale du groupe VEOLIA], SOGEA-SATOM, Nigelec [l'AFD possède le 0,43% des actions de la société]), pratique qui se rapproche de celle de l'aide « liée », sans pour autant s'y confondre. Les autres points d'affectation des appuis budgétaires français soutiennent des stratégies de réduction de la pauvreté, dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage (20,4%), de la santé (10,1%), de l'éducation (7,7%) et de la sécurité alimentaire (5,7%). Enfin, 2,9% des financements ont été destinés au renforcement des capacités des administrations financières.

2.2 Le C2D au Cameroun

Le premier accord-cadre entre la France et le Cameroun⁶ concernant la mise en œuvre du C2D, processus d'« annulation de dette convertie en aide publique » (Cantens et Mounsadé 2014 :8), a été signé en 2006 pour une période de cinq ans. Il définit cinq points d'affectation prioritaires (santé, environnement, infrastructures, éducation, agriculture) et va être suivi par deux autres C2D, le dernier expirant en 2020, pour un montant global de 1 166 000 000 €. Le C2D finance exclusivement des programmes sectoriels, à travers une aide budgétaire qui abonde le budget de l'Etat ou un Fonds commun. Cet aperçu se limitera à la présentation des deux secteurs ayant servi d'étude de cas, à savoir la santé et la foresterie.

Le C2D santé a connu deux phases. La première, de 2007 à 2011, d'un montant de 36 milliards de FCFA, était axée sur la réduction de la morbidité chez les plus vulnérables, de la mortalité maternelle et infantile et sur l'amélioration de la gouvernance des structures sanitaires centrales et régionales. Prorogée jusqu'en décembre 2013 puis jusqu'en juin 2014, elle a été suivie par une deuxième phase du C2D d'un montant de 23 milliards de FCFA, qui démarre avec deux ans de

⁵ Cette tendance à laisser une part de l'AB non affectée s'est confirmée en 2014.

⁶ Il faut rappeler que parmi tous les Etats bénéficiaires d'un C2D, « le Cameroun est le pays dont les échéances cumulées à l'égard de la France sont les plus importantes (1,2 milliard d'euros) » (Brisepierre 2004 : 26).

retard en 2011 en tant que composante d'un programme conjoint AFD/Coopération allemande toujours voué à l'amélioration de l'offre de soins.

Quant à l'appui budgétaire de la France au secteur forestier, il s'inscrit depuis ses débuts en 2007 dans le cadre du PSFE (Programme Sectoriel Forêts et Environnement), piloté conjointement par le ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF) et par le ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature (MINEP). Au cours de la première phase, l'AFD a injecté 10 millions €, répartis entre un appui budgétaire ciblé et un fonds commun, auquel contribuent également le DFID (2005-2011, pour un montant global de 10 millions de LS) et le Canada (2007-2010, à la hauteur de 11 millions de DC). Ce premier volet du C2D a pour vocation de renforcer les capacités de l'administration forestière sur le plan logistique. Le dispositif est dirigé par la Banque mondiale, qui se retire du secteur en 2011 en n'ayant décaissé que 43% des 35 millions USD d'aide budgétaire initialement prévus. Suite au retrait du Royaume-Uni et du Canada au cours de la même année⁷, la deuxième phase du PSFE (2012-2015) n'est soutenue que par deux bailleurs de fonds, l'AFD et la coopération allemande. L'AFD abandonne toutefois l'appui budgétaire et le Fonds commun pour revenir à une aide-projet⁸ d'un montant de 10,7 millions € consacrée au renforcement des compétences de l'administration forestière, tandis que l'Allemagne finance à partir de 2010 le Fonds commun, via une banque publique allemande (KfW).

2.3 Des appuis quantitativement faibles mais qualitativement déterminants

Du point de vue strictement quantitatif, ces appuis budgétaires extérieurs peuvent paraître relativement faibles. C'est en tout cas ce qui transparait des propos désabusés de ce cadre de l'administration nigérienne, saisis à l'issue de la réunion de débriefing de la mission financière française en octobre 2014 : « Tout ce bruit pour 10 millions d'euros, c'est juste 6 milliards de Francs CFA. Qu'est ce que ça représente dans le budget du Niger de 1800 milliards ? » (cité in Hamani 2014 :76). C'est aussi l'avis de certains bailleurs de fonds, à l'instar de ce représentant de

⁷ D'après une responsable d'agence d'aide bilatérale rencontrée à Yaoundé en mars 2014, ces PTF ont opté pour l'appui budgétaire en dépit des conclusions de l'évaluation PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) de 2007, qui déconseillait la mise en œuvre de cette approche au Cameroun.

⁸ Le passage de l'aide budgétaire à l'aide projet est sans doute une tendance générale pour l'ensemble des C2D gérés par l'AFD : dans sa réponse au rapport de la Cour des Comptes de 2012 sur la politique française d'aide au développement, le directeur de l'AFD de l'époque affirmait en effet que « les C2D mis en place par l'AFD ne sont pas des aides budgétaires, mais des aides projet instruites et mises en œuvre selon les procédures et diligences habituelles de l'AFD » (Cour des Comptes 2012 : 128).

la KfW, selon lequel l'aide budgétaire de l'Allemagne au Cameroun serait « un geste amical. Vu le besoin de financement, les montants alloués sont petits donc c'est un geste amical » (cité in Cantens et Mounsadé 2014 :17).

Certes, à l'échelle du budget national, les appuis budgétaires pèsent peu. Ils ne représentaient, tous bailleurs confondus, que 6,6% des montants inscrits dans la loi de finances nigérienne de 2013, l'apport de la France étant à peine de 0,5%. Cependant, à l'échelle d'un programme ou d'un secteur, la contribution peut être significative. Au Cameroun, jusqu'en 2012, la moitié du financement du PSFE était assurée par les appuis financiers extérieurs, et l'apport du C2D couvrait en 2013 22% du budget de la santé (Cantens et Mounsadé 2014 :13, 17). Au Niger, le prêt budgétaire de 5 milliards de FCFA accordé par l'AFD en 2012 pour la construction et l'équipement de classes contribuait à raison de 30,6% au budget d'investissement annuel du ministère de l'Éducation.

Mais indépendamment de l'importance des montants en jeu et en dépit de ses spécificités, l'aide budgétaire de la France produit des effets sur les États récipiendaires et leurs administrations bien au-delà du seul domaine financier. L'aide budgétaire représente un enjeu de pouvoir pour les différentes instances gouvernementales, bouleverse les conditions de travail des fonctionnaires, contribue à exacerber les tensions entre administrations financières et administrations sectorielles d'une part, et entre services centraux et services déconcentrés de l'autre, impose aux bureaucraties des logiques de redevabilité complexes et ambiguës. Ce sera l'objet des deux sections suivantes.

3. L'aide budgétaire et la gouvernance bureaucratique locale

Cette section esquisse une analyse comparative des modalités d'insertion du dispositif de l'aide budgétaire française dans les structures étatiques du Cameroun et du Niger. Le principe majeur de tout appui budgétaire étant de s'inscrire dans les circuits budgétaires et financiers des administrations récipiendaires, sa mise en œuvre est partant tributaire – tout au moins partiellement –, des modes locaux de gestion des finances publiques et *in fine* de la nature de la gouvernance bureaucratique locale. On essaiera donc de dessiner, ne serait-ce que de manière largement exploratoire, les grands traits de la culture administrative des corps bureaucratiques qui gèrent l'aide budgétaire dans ces pays. Mais en retour, l'aide budgétaire a des effets sur les systèmes administratifs nationaux, dont elle contribue à modifier les équilibres : elle exacerbe les rivalités entre instances ministérielles, crée parfois des structures complémentaires voire parallèles à celles du gouvernement bénéficiaire, remet en question certaines pratiques de l'administration héritées de l'aide par projet. Enfin, du fait de son caractère panoptique et formaliste, le dispositif de l'aide budgétaire dévoile et sans doute amplifie les dysfonctionnements des administrations financières nationales, sans pour autant parvenir à jouer un rôle de moteur de leur réforme.

3.1 Des pôles politico-administratifs se disputant le contrôle des appuis budgétaires

Un des principaux effets des appuis budgétaires serait de renforcer le rôle et en même temps d'élargir les compétences du ministère des Finances au détriment des autres instances gouvernementales. Alors que « le ministère des Finances est traditionnellement un ministère des comptes, du budget, (...) le nouveau dispositif en fait un organisme de programmation, voire de planification, et de coordination intersectorielle visant à réduire la pauvreté » (Amprou 2007 :33).

Au Niger, où l'intervention de l'AFD, relevant d'une aide budgétaire somme toute classique, s'aligne sur les procédures nationales⁹, les Finances jouent en effet un rôle central : le comité de pilotage des appuis budgétaires est présidé par le ministre des Finances, tandis que le secrétaire général de son département assure la présidence du comité technique. Le secrétariat technique des deux comités est confié à la Direction générale des réformes financières (DGRF), « cheville ouvrière dans le suivi des appuis budgétaires » (Hamani 2014 :66). La DGRF produit en outre les

⁹ En échange toutefois du maintien de mécanismes de contrôle très strictes, en particulier à travers l'instrument des Avis de non objection (*cf.* section suivante).

principales statistiques macro-économiques et financières mises en avant par l'Etat nigérien dans son dialogue avec les bailleurs de fonds. Un autre acteur central du ministère des Finances est la Direction de l'ordonnement, de la vérification et de l'apurement (DOVA), préposée à l'émission des titres de paiement de l'Etat nigérien. Toutefois, depuis 2011, année de la restauration du ministère du Plan, la centralité des Finances est contestée par ce nouveau département, chargé de coordonner les programmes de développement élaborés dans le cadre de la Politique de développement économique et sociale (PDES) conçue par le gouvernement nigérien. Il en résulte une gestion bicéphale des appuis budgétaires, puisque les deux ministres se sont répartis la tâche de négocier et signer les conventions avec les différents donateurs : au moment de l'enquête, le ministère des Finances se posait en interlocuteur de l'Union européenne et de l'AFD¹⁰, tandis que les relations avec la BAD et la Banque mondiale étaient assurées par le ministère du Plan.

La réhabilitation du ministère du Plan par la même institution internationale, la Banque mondiale, qui avait pourtant exigé sa suppression au début des années 1980 dans plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne au nom d'une conception néo-libérale qui associait la planification aux errements du dirigisme socialiste des deux premières décennies post-indépendance (Bergamaschi 2014, Lavigne Delville et Abdelkader 2010), peut faire sourire. Mais le retour sur la scène nigérienne du ministère du Plan ne traduit pas seulement un énième revirement des visions de l'aide publique au développement, puisqu'il intervient sur fond de rivalités politiques entre les ténors de la coalition présidentielle issue des élections de 2011. Décrit comme « quelqu'un qui veut tout contrôler, qui veut tout rattacher à lui... » (haut cadre nigérien, cité in Hamani 2014 :64), le ministre du Plan Amadou Boubacar Cissé est le président du parti UDR Tabbat. Candidat à la présidentielle en 2011 et ayant occupé par le passé des fonctions importantes au sein du gouvernement, dont celle de Premier ministre, il bénéficie du titre de ministre d'Etat, ce qui le situe au-dessus des autres ministres sur le plan protocolaire. Ancien fonctionnaire de la Banque mondiale et de la BID, il appartient à cette « nouvelle race d'hommes politiques, dont la compétence a été forgée, non par un militantisme politique classique au sein des partis, mais par un activisme façonné par une fréquentation assidue des milieux de la finance internationale et basé sur une compétence technique supposée en matière économique » (Tidjani 2012 :116). Son homologue aux Finances, Gilles Baillet, membre du parti présidentiel PNDS – Taraya, a fait l'essentiel de sa carrière dans l'administration financière et a été souvent loué par la presse locale pour sa défense de l'orthodoxie budgétaire. A l'heure où nous rédigeons ces pages, il vient d'être démis de ses

¹⁰ En 2012, toutefois, c'est avec le Plan que l'AFD a signé la convention concernant ses appuis budgétaires.

fonctions (en début juin 2015), officiellement après avoir perdu un bras-de-fer avec le Syndicat national des agents des impôts, mais tout laisse à penser qu'il « paie surtout sa rivalité avec son collègue du Plan, (...) autre ministre en prise directe avec les bailleurs de fonds »¹¹.

Sans pouvoir prédire les conséquences de ce remaniement, la compétition entre ces deux ministères a produit des effets néfastes sur la coordination des appuis budgétaires dont bénéficie le Niger. Le cadre de concertation entre bailleurs et Etat est bloqué, les deux ministres rivaux se disputant le privilège de convier les différents partenaires à des rencontres qui de ce fait n'ont pas lieu. Les donateurs se retranchent derrière une position de neutralité – « on signe avec qui le Premier Ministre nous dit de signer », affirme un représentant de l'AFD (cité in Hamani 2014 :64) – tout en déplorant cette impasse et en tentant de la débloquent : « une fois, la Banque a exigé que la clarification des attributions soit érigée en déclencheur ! » (représentant de la Banque mondiale, cité in Hamani 2014 :65). Ces pressions discrètes auraient « conduit à une solution de compromis à travers un “arrêté” qui “propose la double signature des ministres du Plan et des Finances lors de la signature de conventions futures” » (Hamani 2014 :64).

Mais la compétition entre budgétisation et programmation déteint également sur les ministères sectoriels, en favorisant l'émergence de « deux catégories de “ministères-clients”, les uns qui défèrent au Plan et les autres aux Finances » (Hamani 2014 :56). Les fonctions de communication les plus basiques en résultent radicalement brouillées, comme lorsque le ministère du Plan, principal interlocuteur des ministères sectoriels, rechigne à convoquer des réunions pour le suivi de la convention avec l'Union européenne, dont est signataire le ministère des Finances (Hamani 2014 :56).

Une deuxième conséquence du remodelage des équilibres interministériels provoqué par les appuis budgétaires est, de l'avis des ministères sectoriels, l'érosion durable de leurs capacités de négociation autonome avec les PTF (*cf.* aussi Lavigne Delville 2013 :152). Les sectoriels sont confrontés à un problème d'asymétrie d'informations avec les ministères qui négocient et gèrent l'aide budgétaire. Au Niger, « du fait de l'irrégularité des réunions de concertation, il est attendu du ministère des Finances un rôle plus accru en matière de communication avec les ministères sectoriels sur le mouvement des fonds. Les ministères sectoriels sont “exclus” du débat sur le dialogue, contribuant ainsi à leur sous-information sur les appuis budgétaires » (Hamani 2014 :63). Craignant le renforcement du pouvoir discrétionnaire du ministère des Finances tout

¹¹ *Africa Intelligence*, n° 708, (<http://www.africaintelligence.fr/LC-/who-s-who/2015/06/17/gilles-baillet-paie-sa-rivalite-avec-abc,108078270-ART>, consulté le 1^{er} juillet 2015).

comme la diminution des montants alloués à leur secteur, « les ministères sectoriels n'ont pas intérêt à l'alignement de l'aide sur les procédures nationales » (Bergamaschi et al. 2007 : 232).

Le monopole de l'information et la faiblesse des mécanismes de communication sont des problèmes qui se reproduisent aussi au sein d'un ministère sectoriel donné, puisque tous les services ne sont pas également concernés par les appuis budgétaires. A titre d'exemple, au ministère nigérien de l'Education, intéressé par l'appui budgétaire de l'AFD relatif à la construction de salles de classe, seules deux entités, la *direction des infrastructures et équipements scolaires* (DIES) et la *direction de passation des marchés*, disposent d'informations relatives au programme. De ce fait,

« les aides budgétaires (...) contribuent à renforcer un segment (une direction) d'un tout (le ministère), contribuant ainsi à créer et/ou renforcer des déséquilibres symboliques au sein des ministères. Les directions concernées par les appuis budgétaires fonctionnent à l'image "d'enclaves" dans un système largement dépourvu de ressources » (Hamani 2014 :43).

Ce fonctionnement en vase clos évoque un trait caractéristique des administrations ouest-africaines¹², appelé par Olivier de Sardan « chacun-pour-soi-isme » (2014a :30) et indiquant l'absence cruelle d'une culture administrative encourageant le travail en équipe :

« Dans la gestion de l'appui budgétaire, chaque secteur [évolue] de façon isolée. Il est difficile, dans une telle situation, de situer les responsabilités dans la sous-consommation de l'appui budgétaire. Les différentes parties prenantes, côté nigérien, s'accusant mutuellement de ne pas partager les informations relatives à la consommation de l'aide budgétaire ou d'être moins réactives » (Hamani 2014 :78).

Dans ce contexte, la lutte entre ministères pour la captation des ressources des appuis budgétaires ciblés se retrouve sans doute exacerbée : au Cameroun, la désignation par les bailleurs du ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) en tant qu'entité administrative centralisant les négociations des conventions C2D, va de pair avec une compétition accrue entre ministères sectoriels pour récupérer les fonds non consommés, la pratique du C2D étant « de reporter les fonds non utilisés par des projets très "en retard" voire qui n'ont pas démarré concrètement sur des projets qui sont moins en retard » (Cantens et Mounsadé 2014 :52). Au Niger, nous avons rencontré des cadres du ministère de l'Agriculture qui critiquaient l'utilisation d'une partie des aides budgétaires françaises pour la réforme des Finances, alors que la DG des Impôts, en quête d'appui pour son projet « civisme fiscal », s'inquiétait des fonds importants investis dans des secteurs sociaux comme l'éducation ou la santé (Hamani 2014 :74)

¹² Sans doute moins prégnant dans le cas camerounais.

3.2 Des structures *ad hoc* dérogatoires au fonctionnement normal de l'administration

Si au Niger la mise en œuvre des appuis budgétaires s'inscrit entièrement dans les structures administratives locales, tel n'est pas le cas du Cameroun, où le dispositif est autrement plus complexe. Au niveau national, l'organisation du C2D comporte trois structures : le Comité d'orientation et de suivi (COS) qui se réunit une fois par an pour définir les axes stratégiques de la politique sectorielle ; le Comité technique bilatéral (CTB), bimensuel, préposé au suivi technique et administratif du C2D et appuyé par un secrétariat technique, le STADE, dirigé par un fonctionnaire du ministère des Finances et financé par les bailleurs de fonds. Au niveau sectoriel, les fonctions de suivi et de contrôle de la conformité de l'utilisation des fonds C2D sont l'apanage d'une série d'unités et de comités suivant le modèle de l'aide-projet. Dans le secteur forestier, une unité de coordination du C2D PSFE, composée de fonctionnaires du MINFOF et de comptables contractuels, fonctionne parallèlement à une unité de gestion du Fonds commun du PSFE, en charge de la gestion comptable et formée par un fonctionnaire du MINFOF et de membres d'un cabinet comptable privé. Les TDR des actions à réaliser grâce au fonds commun sont approuvés par un autre cabinet privé allemand, la « mission technique ». Le secteur de la santé se distingue également par ses unités de coordination, comités de suivi technique et missions d'assistance au ministère.

Nous sommes donc face à deux choix organisationnels fort différents. Optant pour une intégration du dispositif de l'appui budgétaire dans l'administration publique, les cadres nigériens ont voulu éviter le risque de perdre le contrôle de leurs ressources humaines relativement rares et fragilisées :

« Il fallait garder le contrôle de la hiérarchie sur les interventions des partenaires. Si chaque partenaire décide de créer sa cellule, l'administration n'aura plus de ressources pour fonctionner » (cadre du ministère du Plan, cité in Hamani 2014 :59).

L'option camerounaise a été l'objet de nombreuses analyses critiques dans d'autres pays. Ces « enclaves bureaucratiques fonctionnelles » branchées sur le système de l'aide constitueraient des « îlots de prospérité et d'efficacité » au sein d'une administration démotivée et dépourvue de ressources (Blundo 2011a), attisant de ce fait les conflits et les clivages entre les fonctionnaires nommés dans ces structures et leurs homologues condamnés à l'inactivité et à la « débrouille » dans les structures administratives « traditionnelles ». En outre, même si à l'échelle individuelle le passage dans ces structures représente un facteur indéniable d'enrichissement des compétences et d'accélération des carrières, on questionne leur impact global sur l'environnement administratif :

« La multiplication anarchiques des cellules et structures *ad hoc* satisfait les contraintes de résultats à court terme des bailleurs de fonds, ainsi que leur volonté de garder le contrôle et le pouvoir de surveillance des opérations (...) Avec les cellules, les bailleurs s'attachent à avoir un interlocuteur et non à renforcer une administration » (Bergamaschi et al. 2007 :244).

Pourtant, dans le contexte camerounais,

« La création d'unités spécifiques chargées des projets ou, plus généralement, des fonds des bailleurs relève d'un principe de multiplication des centres de pouvoir et d'une mise en concurrence de ceux-ci qui profitent aussi bien aux bailleurs dont ils sont les tiers de confiance qu'à l'autorité politique camerounaise qui réduit son asymétrie d'informations avec les administrations » (Cantens et Mounsadé 2014 :27).

En outre, ces entités relativement indépendantes vis-à-vis de l'administration (« nous de la mission d'appui avons la chance de ne jamais avoir flirté avec l'administration ni d'en avoir eu besoin », dit l'un des ses membres) sont perçues comme moins perméables à ses pressions :

« Il faut être capable de faire face à un directeur. Il n'aura pas d'emprise sur la mission d'appui, mais sur ses fonctionnaires, oui. Un audit avait relevé un manque à gagner de 4 millions dans l'organisation d'un atelier. L'auditeur avait remarqué que les feuilles de présence étaient fausses, mais le jeune cadre responsable de l'atelier était trop petit face aux supérieurs et ne pouvait pas leur refuser des per diems » (responsable cabinet d'audit).

Ces unités se voient ainsi assigner un rôle de censeur ou de réformateur, d'acteur qui rappelle les règlements que « les fonctionnaires n'ont pas le temps d'appliquer » (responsable de cabinet comptable). On peut toutefois se demander si ces nouvelles attitudes peuvent se généraliser à l'ensemble de l'administration : « généralement, on dit : “ça, c'est l'affaire du fonds commun, on ne peut pas [sous-entendu : détourner]”, mais on continue ailleurs avec les anciennes pratiques » (*ibid.*).

3.3 Des ressources humaines affaiblies, clivées et en quête de « motivations »

Notre étude n'a pas donné lieu à une collecte de données systématique sur les personnels des ministères concernés par les appuis budgétaires. Il est toutefois possible, en croisant les observations menées avec les résultats de travaux antérieurs portant sur les administrations nationales dans les deux pays, d'identifier quelques traits caractérisant les ressources humaines et leur gestion.

Toute considération sur les bureaucraties des deux pays ne peut pas faire l'impasse des mesures qui ont touché les administrations à la suite des politiques d'ajustement structurel. Au Cameroun, les effectifs de l'administration ont été drastiquement réduits pendant les années 1990 (Cantens et Mounsadé 2014 :9). Couplée avec le gel des recrutements, qui ont repris au Niger dans la seconde

moitié des années 2000, cette politique a eu pour effet de réduire ultérieurement le nombre de fonctionnaires, car les départs à la retraite n'ont pas été compensés par de nouvelles nominations. Au Niger, ce déficit de fonctionnaires a été pallié par l'emploi d'une cohorte d'agents auxiliaires, « bénévoles » ou contractuels : symboles de la précarisation et de la privatisation informelle de l'administration étatique (Blundo 2006), ils seraient de nos jours 40 000 pour 26 000 fonctionnaires (Lavigne Delville et Abdelkader 2010 :59).

Lorsqu'un Etat ne recrute plus pendant près de 15 ans, le fossé générationnel au sein des corps administratifs se creuse inexorablement. Des cadres vieillissants, formés souvent dans des grandes universités étrangères avant le tarissement du système des bourses d'études fournies par les bailleurs internationaux et la politique européenne de réduction des visas d'étudiant, côtoient des jeunes fonctionnaires, dont la formation et le rapport à la fonction publique est différent. Ces derniers, issus d'institutions universitaires nationales ou régionales, ont un passé professionnel souvent tortueux, entre projets de développement, ONG ou travail bénévole dans une administration. Ils n'attendent plus grand chose de l'Etat, qu'ils perçoivent comme une étape dans leur carrière professionnelle, en attendant de trouver un poste meilleur, possiblement dans le monde du développement (un cadre du ministère du Plan au Niger déplorait « la désaffection des jeunes diplômés pour la fonction publique [qui] préfèrent aller dans le privé, plus valorisant et mieux payé » [Hamani 2014 :68]), ou comme un lieu d'enrichissement rapide. Evoquant des « ruptures intergénérationnelles, aussi bien dans ce qui constituait l'éthos de la fonction publique que dans les projets personnels des fonctionnaires », un conseiller de la Primature nigérienne proche de la retraite affirmait que « la génération actuelle est beaucoup plus ambitieuse que nous. Les jeunes, dès qu'ils commencent à travailler, ils ne pensent qu'à s'acheter un véhicule... » (Hamani 2014 :69).

Un autre facteur clivant au sein des administrations des deux pays étudiés est la gestion du personnel et en particulier la politique des nominations et des affectations. Un rapport récent (Olivier de Sardan 2014a) synthétisant les résultats d'une série de recherches menées par le LASDEL sur plusieurs services administratifs nigériens (justice, éducation, santé, police et gendarmerie, collectivités locales) parvient à des conclusions similaires à celles que l'auteur de ce rapport formulait à l'égard de la gestion des personnels forestiers au Niger et au Sénégal : « la gestion des hommes est ressentie comme anomique, arbitraire, implacable voire inhumaine » (Blundo 2011b :392). Plusieurs logiques concomitantes et souvent contradictoires déterminent les nombreux mouvements de personnels : celles des réseaux horizontaux de solidarité, au nom desquels « chaque nouveau ministre ou directeur général s'entoure de nouveaux collaborateurs, choisis prioritairement parmi ses promotionnaires, ses hommes de confiance, ses compagnons de

militance politique ou les ressortissants de sa région » (Blundo 2011b :384) ; celles du clientélisme à base partisane, selon lequel « il faut “caser” dans l’administration les politiciens et les principaux militants de tous les partis de la mouvance présidentielle » (Olivier de Sardan 2014a :13) ; celle de l’équilibre régional, « c’est-à-dire le fait d’équilibrer les représentations des différentes régions du Cameroun dans le groupe des fonctionnaires de haut niveau » (Cantens et Mounsadé 2014 :61). Si les fonctionnaires connaissent et redoutent l’efficacité de ces logiques, ils ne sont pas, dans leur grande majorité, en mesure de les prévoir : « il n’y a pas de “tableau de mutation” sur lequel on peut s’inscrire, ni un mouvement périodique et prédictible des mutations, ni de systèmes de “points” ou d’ordres transparents » (Cantens et Mounsadé 2014 :61). Lorsqu’on sait *in fine* que la mutation – généralement vers une « voie de garage » – est le principal instrument de sanction dans cet univers administratif, il n’est pas étonnant que les fonctionnaires adoptent, pour ne pas perdre le poste tant convoité, des stratégies allant de la recherche d’un protecteur (sur le mode de la « courtoisie » administrative [Olivier de Sardan 2014a :31]) à une prudence extrême, débouchant sur l’absence de prise d’initiative et l’immobilisme.

Or, le fait de ne pas pouvoir pourvoir des postes sur la seule base de la compétence ou de l’expérience, couplé à la forte mobilité des fonctionnaires, engendre des conséquences sur la productivité et l’efficacité de l’administration. Si « les bailleurs (...) soulignent régulièrement que des fonds sont dépensés à pure perte pour former des fonctionnaires qui changent de poste après leur formation » (Cantens et Mounsadé 2014 :28), le problème réside peut-être moins dans la formation – à l’issue de nos enquêtes, nous avons l’impression que la majorité des fonctionnaires rencontrés étaient suffisamment formés voire surdiplômés – que dans l’inadéquation entre le poste occupé et les compétences du fonctionnaire, du fait des logiques de nomination susmentionnées. La question est apparue particulièrement aiguë au Niger, où nous avons rencontré des exemples de fonctionnaires dans les ministères sectoriels désemparés face à la tâche de préparer des dossiers d’appels d’offres (Hamani 2014 :13), incapables d’analyser les études techniques produites par des bureaux d’études privés (Hamani 2014 :47) ou encore des diplômés de l’ENAM chargés du suivi financier des programmes (ibid. : 67) ou « des DEP [directeur des études et programmation] qui n’ont pas de connaissances sur le cycle des projets » (ibid. : 68).

Dernier trait saillant des cultures bureaucratiques locales, l’inadéquation chronique des salaires de la fonction publique par rapport aux pressions sociales dont font l’objet les agents de l’Etat¹³ a conduit à une quête effrénée de « motivations » financières primant sur la valorisation des

¹³ Au Cameroun, les PAS ont imposé la réduction de 50% puis de 25% des salaires de la fonction publique (Cantens et Mounsadé 2014 :9). Au Niger, les salaires des fonctionnaires ont été augmentés de 10% en 2011, mais ils demeurent parmi les plus faibles en Afrique de l’Ouest.

incitations liées à l'éthique du service public, à tel point que l'on a pu ériger cette notion locale (qui « veut dire très directement prime, indemnité, encouragement financier » [Olivier de Sardan 2014 :40]) en véritable « norme pratique », selon laquelle

« les primes, indemnités ou ristournes sont des compléments de salaire normaux et non des ressources liées à des astreintes particulières ; tout surcroît de travail, quelle que soit la charge réelle de l'agent, demande une prime supplémentaire spéciale ; un travail supplémentaire sans prime peut être expédié sans application ou même non effectué ; (...) un travail effectué avec diligence doit bénéficier d'une gratification de la part de l'usager » (Olivier de Sardan 2014a :48).

Pour les fonctionnaires, une des conséquences du passage à l'aide budgétaire est justement la perte ou la forte réduction des « motivations » qu'ils obtenaient auprès des partenaires techniques et financiers sous le régime de l'aide-projet, en particulier les *per diem* attribués pour la participation à des formations, des rencontres ou des missions, désormais calculés sur les barèmes nationaux et souvent jamais versés. Au Sénégal, l'appui budgétaire des Pays-Bas à l'administration forestière a décrété de ce fait l'arrêt de la plupart des activités de renforcement institutionnel (séminaires, formations, réunions de sensibilisation, appui aux producteurs), puisque les fonctionnaires n'y voyaient plus d'intérêt (Blundo 2011a ; cf. aussi Bergamaschi et al. 2007 pour le cas malien). Pour le Niger, où le phénomène de la course aux *per diem* est massif, on a pu formuler l'hypothèse que certains blocages orchestrés par les fonctionnaires « appartiennent au registre de la résistance », puisque l'aide budgétaire « comporte pour eux un surcroît d'activités sans les compensations matérielles et pécuniaires qu'offrait l'aide par projets » (Hamani 2014 :79).

Cette analyse est confortée en creux par le cas camerounais, où le montage institutionnel du C2D, basé comme on l'a vu sur la création de cellules ad hoc logées au sein de l'administration, favorise leur conversion en espaces de récupération et de redistribution des ressources de l'aide.

L'observation, en mars 2014, d'une très longue réunion pendant laquelle une unité de coordination d'un ministère a été confrontée aux chargés de programme de l'AFD, montre qu'au-delà de l'objet officiel de la rencontre – la finalisation d'un Plan de travail annuel budgétisé –, son enjeu réel était la « motivation » des fonctionnaires et de leur entourage. D'après les membres de l'unité de coordination, la plupart des activités prévues dans le plan auraient dû mobiliser un consultant extérieur : pour définir les critères d'éligibilité des cibles aux formations, pour élaborer les modules de formation, pour rédiger une convention avec des institutions de formation, pour opérationnaliser un Observatoire national, pour former les agents à un nouveau logiciel de suivi – évaluation, pour réviser le manuel de procédures... Si Cantens et Mounsadé (2014 :63) suggèrent, sans doute à raison, que le recours systématique à des consultants extérieurs dédouane les fonctionnaires de soupçons de corruption ou de partialité et contrecarre le pouvoir des ministres, on peut aussi penser qu'il traduit en même temps des stratégies de captation d'une partie des

financements du C2D à travers la redistribution des contrats de consultant à des proches ou de collègues.

La suite de la réunion, qui a tourné autour des avantages dont les membres de l'unité de coordination estimaient devoir bénéficier, semble confirmer cette hypothèse : ils demandent aux représentants de l'AFD de pouvoir être couverts par une assurance-maladie et par une assurance individuelle ; ils expriment le vœux d'obtenir de nouveaux ordinateurs et téléphones portables pour une des sous-directions, pourtant déjà pourvue de ce matériel, prétextant que le projet en question est différent et qu'il faut l'équiper de manière autonome ; ils proposent ensuite une réévaluation de leurs indemnités, s'appuyant sur le fait que d'autres bailleurs offrent des conditions plus attrayantes ; ils demandent enfin un contrat de gardiennage des locaux, en dépit du fait que le projet et les locaux sont partagés avec un autre bailleur, qui paye déjà des gardiens. Lorsque l'agent de l'AFD formule cette objection, on lui répond, dans l'hilarité générale, que « plus il y a de gardiens, mieux c'est, comme ça chaque gardien gardera une voiture ».

Si cet extrait des notes de terrain évoque une recherche de « motivations » considérées comme légitimes par les fonctionnaires car encadrées par le formalisme des manuels de procédures, il n'en reste pas moins que la crainte de la corruption apparaît comme une thématique qui influence constamment les interactions entre les acteurs concernés par les appuis budgétaires.

3.4 Le spectre de la corruption

Dans des contextes nationaux où la corruption est généralisée, traverse tous les secteurs et tous les échelons administratifs et est érigée en mode de gouvernance des hommes et des ressources (Blundo et Olivier de Sardan 2006 ; Cantens 2010), l'histoire récente des appuis financiers au Niger et au Cameroun n'a pas été épargnée par des exemples de mauvaise gestion. On peut citer le « Programme spécial du Président de la République » conçu sous le régime de Tandja au Niger, qui a utilisé « les financements issus des réductions de dette comme une sorte de cassette permettant le financement d'activités “présidentielles” censées lutter contre la pauvreté, de manière électorale » (Raffinot 2010 : 96). Ce programme a fonctionné comme une sorte de

« méga-projet de développement, à la fois interne à l'Etat (ce sont des fonctionnaires qui le mettent en œuvre, depuis les conseillers de la Présidence jusqu'aux préfets) et court-circuitant l'Etat (ils agissent en dehors des procédures et hiérarchies normales). C'est aussi (...) un outil majeur de récompense envers les commerçants et entrepreneurs “amis”, et une machine de propagande décisive au service du Président » (Olivier de Sardan et al. 2011 :26).

Mais c'est surtout « l'affaire MEBA », éclatée en 2005, qui a ébranlé la confiance des agences de l'aide à l'égard de l'Etat nigérien. Suite à la découverte d'un détournement de près de 5 milliards

de FCFA octroyés par l'Union européenne au ministère de l'Éducation de base et de l'alphabétisation pour l'achat des fournitures scolaires, les fonds de l'aide budgétaire ciblée accordée par les donateurs, dont l'AFD, au secteur de l'éducation, ont été gelés entre 2006 et 2008 (Hamani 2014 : 16 ; Société d'études et d'évaluation 2010 :81, 110).

Au Cameroun, un audit externe des comptes du Fonds commun du Programme Sectoriel Forêt Environnement (PSFE) mené en 2012¹⁴ a sans doute motivé l'AFD à se retirer du Fonds commun et à revenir à l'aide-projet pour le C2D (Cantens et Mounsadé 2014 :15). Le rapport faisait état d'une série de dépenses non conformes à la législation nationale et au manuel de procédures en vigueur : des factures d'hôtel s'élevant à 156 millions de FCFA non accompagnées de la documentation requise (examen des devis, bons de commande, etc.), des indemnités de repas indument versées pour un montant de 62 millions de FCFA, des frais de déplacement de 72 millions de FCFA attribués sans l'appui de pièces justificatives, près de 10 millions de FCFA en primes octroyées aux fonctionnaires sans justification, etc. Un problème de corruption liée aux faux ordres de mission est aussi très important au Niger (Olivier de Sardan 2014a :73).

Pour ne se cantonner qu'aux administrations financières du Cameroun, on peut rappeler que l'Union européenne a fourni tout au long des années 2000 un appui annuel de 10 millions d'euros aux douanes camerounaises pour contribuer à l'effort de modernisation de leur système informatique. Pourtant, cette administration prélevait déjà 6 millions d'euros par année en redevances informatiques, mais cet argent servait à alimenter les canaux de la redistribution clientélaire (Cantens 2010 :285). Même les systèmes nationaux de contrôle de la probité publique sont devenus au Cameroun une occasion d'enrichissement illicite, comme le montre le cas d'un chargé d'enquête de l'Agence nationale d'investissement financier (ANIF) qui monnayait son silence en échange de pots-de-vin pouvant atteindre 30 millions de FCFA par douanier enquêté (Cantens 2010 :259).

Au Niger, la complexité et la lenteur du circuit de l'ordonnancement sont fréquemment imputées, aux dires des fournisseurs et des fonctionnaires des ministères sectoriels, à l'autonomie excessive de la DOVA, rattachée à la Direction générale du budget, dont les agents monnaient au prix fort l'émission des avis de règlement (Hamani 2014 :22, 40). Ajoutons que la détention d'un avis de règlement n'assure pas que le fournisseur sera payé. Cette décision appartient au Comité de

¹⁴ CLS Audit Conseil, Rapport sur les dépenses non conformes au décret n° 2000/693/pm DU 13 septembre 2000 et au manuel de procédures du fonds commun – PSFE de l'exercice allant du 01 janvier 2010 au 31 décembre 2010, Février 2012.

régulation budgétaire et de trésorerie, qui rend des arbitrages hebdomadaires officiellement sur la base de l'état de la trésorerie et des priorités gouvernementales, mais qui tient compte, officieusement, de listes discrétionnaires de commerçants et entrepreneurs proches de la mouvance présidentielle (Hamani 2014 :20)¹⁵.

On pourrait également citer les nombreux exemples de malversations dans la passation des marchés publics évoqués par nos interlocuteurs au cours de l'enquête, mais notre objet n'est pas de fournir un inventaire exhaustif des pratiques corruptrices. Ce qu'il importe de souligner est que le spectre de la corruption, bien au-delà de son caractère avéré, hante le quotidien des fonctionnaires, sur lesquels pèse constamment la suspicion de s'adonner à des pratiques illicites. Une des conséquences majeures du « cercle vicieux de la corruption » est justement d'alimenter une « culture du soupçon » au sein des administrations publiques des pays étudiés (Blundo et Olivier de Sardan 2006). Chaque décision administrative, chaque nomination ou affectation (et la valse des fonctionnaires qui l'accompagne), chaque allocation de ressources sont ainsi soumises à une grille interprétative faisant référence au favoritisme, à l'interventionnisme politique, aux relations de patronage ou aux comportements véreux. Combinés avec la tendance évoquée précédemment au « chacun-pour-soi-isme », ces espaces de soupçon réduisent les opportunités de coordination, de travail en équipe, de communication.

L'univers de la corruption et des dysfonctionnements administratifs façonne également les représentations des bailleurs. La crainte de voir leurs financements détournés de leur destination initiale donne lieu de ce fait à des dispositifs de contrôle qui encadrent les formes et les logiques de reddition des comptes imposées aux Etats bénéficiaires des appuis budgétaires, comme on le verra dans la section suivante.

¹⁵ Un récent rapport du LASDEL confirme que « pour payer les commerçants, le système de la “file d'attente” est aussi fréquemment utilisé par certains gestionnaires d'organismes publics (soit effectivement par manque de trésorerie, ou en raison de décaissements tardifs d'un bailleur de fonds, soit pour des motifs imaginaires) : le gestionnaire ne paiera que les fournisseurs “compréhensifs”, et fera attendre les autres » (Olivier de Sardan 2014a :73).

4. Rendre des comptes, poser des conditions : les multiples redevabilités de l'aide budgétaire

4.1 Définir la notion de redevabilité

On peut décrire et analyser la configuration de délivrance de l'aide budgétaire et les nœuds stratégiques qui conditionnent sa mise en œuvre à l'aide de la notion d'*accountability*. Comme d'autres notions forgées par les sciences sociales – on pourra citer le « capital social » ou la « société civile » – celle-ci a été en quelque sorte récupérée, adaptée et simplifiée par les institutions du développement, ce qui nous oblige à un bref détour théorique.

Notons d'emblée que le terme anglais *accountability* a reçu des traductions différentes en français : obligation de rendre compte, imputabilité, responsabilité (Grünwald, 2007), redevabilité (Lafarge, 2010 ; Bénit-Gbaffou, 2008), reddition des comptes (Manin, 1995). La plupart de ces termes ont une dimension commune : ils concernent la définition des limites de l'exercice de l'autorité et la prévention de ses abus. Nous proposons de parler de *redevabilité* – c'est aussi la traduction retenue par l'AFD – pour faire référence à l'idée générale selon laquelle ceux qui exercent un pouvoir ou une responsabilité – politiques, administratifs ou économiques – doivent rendre compte de leurs actes à ceux qu'ils représentent et/ou qu'ils gouvernent, le manquement à ce devoir pouvant être sanctionné. Nous utiliserons le terme de *reddition des comptes* pour indiquer les mécanismes et les conditions spécifiques de sa mise en œuvre (cf. Blundo 2012).

Le monde du développement s'est emparé de cette notion en lui attribuant deux significations différentes mais complémentaires. La première est issue d'un diagnostic portant sur le fonctionnement des Etats africains, dont la plupart seraient caractérisés par une faible redevabilité à l'égard de leurs citoyens. Une batterie de réformes est alors proposée, afin de promouvoir dans ces Etats dysfonctionnels les modes formels de redevabilité à l'œuvre dans les démocraties occidentales : politiques de décentralisation, surveillance et observation électorale, création d'institutions de contrôle et vérification (Cour des comptes, ombudsman, Haut-commissariat de lutte contre la corruption, etc.), réforme des systèmes des finances publiques, renforcement du rôle informatif et critique des médias, appui de la société civile, etc. La deuxième acception nous déplace sur le terrain des relations entre PTF et Etats bénéficiaires après la Déclaration de Paris : dans ce contexte, la redevabilité fait référence à l'engagement mutuel de ces partenaires « à agir selon des responsabilités clairement établies, un partage des rôles et des performances attendues,

dans le respect d'une gestion transparente des ressources » et le cas échéant, à signaler des problèmes et des abus « en toute sécurité et légitimité »¹⁶.

Dans l'un comme dans l'autre cas, ces versions développementistes de la redevabilité occultent le fait qu'il n'existe pas un seul mais plusieurs modes de redevabilité, dont les logiques et les mécanismes dépendent de la source de la demande de reddition des comptes, des rapports de force en jeu, du domaine dont il faut rendre compte, des possibilités de sanction et de leur efficacité (Lindberg 2009). A titre d'exemple, la redevabilité représentative concerne les relations entre élus et électeurs. Ces derniers, informés par les médias, peuvent exprimer leur insatisfaction par la sanction des urnes. La demande de reddition des comptes est ici « ascendante », puisqu'elle émane de la base de la société vers ses dirigeants. En revanche, la redevabilité bureaucratique est « descendante », puisqu'elle s'insère dans des relations hiérarchiques qui imposent aux subordonnés de répondre de leurs actes vis-à-vis de leurs supérieurs. Il s'agit d'un domaine qui prévoit des sanctions précises et réglementées, alors qu'elles sont relativement diffuses dans le cas de la redevabilité représentative.

Or, les configurations de délivrance de l'aide budgétaire s'insèrent dans une chaîne complexe de modes de redevabilité. Leur identification permettra de mieux comprendre les contraintes propres aux mécanismes de suivi, contrôle et vérification des circuits de l'aide budgétaire.

4.2 L'obligation de rendre des comptes des bailleurs face au risque fiduciaire

Une première obligation de redevabilité, en quelque sorte fondatrice, puisqu'elle détermine les mécanismes de reddition des comptes des administrations récipiendaires à l'égard de l'AFD, concerne justement cette agence en tant qu'opérateur mandaté par l'Etat français pour délivrer l'aide budgétaire. A l'instar des autres bailleurs de fonds, l'AFD doit pouvoir être en mesure de répondre aux demandes de ses tutelles, du Parlement, de la Cour des Comptes ou des médias sur l'utilisation de l'aide financière : « c'est donc l'obligation de rendre des comptes de l'AFD ou des autres bailleurs qui donne le rythme de l'obligation de rendre des comptes des administrations camerounaises sous un certain formalisme » (Cantens et Mounsadé 2014 :20).

Comme le rappelait un récent rapport de la Cour des Comptes, la réussite de l'aide budgétaire repose sur un « degré élevé de confiance entre donateurs et bénéficiaires, une politique de

¹⁶ Tiré du Dictionnaire du développement proposé dans le site web de l'AFD (<http://www.afd.fr/home/AFD/dictionnaire-developpement>).

développement négociée et des finances publiques fiables » (Cour des Comptes 2012 :90). Lorsque ces conditions ne sont pas réunies, le « risque fiduciaire »¹⁷ et partant le danger de détournement de l'aide financière, sont particulièrement élevés¹⁸.

La question de l'opportunité de l'octroi d'une aide budgétaire à des Etats caractérisés par des logiques de gestion néopatrimoniales et par la forte incidence de la corruption dans l'ordinaire bureaucratique traverse la littérature spécialisée. On connaît suffisamment bien le phénomène de la « capture » de l'aide-projet, dont les ressources matérielles et symboliques sont détournées pour alimenter des canaux de patronage et légitimer des élites politiques corrompues (Cooksey 2002 ; Mathieu 2005 ; Bähre 2005 ; Smith 2003). Toutefois, en ayant recours aux procédures budgétaires en vigueur dans les pays bénéficiaires, le dispositif de l'aide budgétaire « *augmente de ce fait la prise de risque pesant sur l'emploi de l'argent du contribuable*¹⁹ » des pays donateurs (Michel 2008 :27). S'interrogeant sur la sincérité de la politique de transparence dans la répartition des ressources budgétaires affichée par les gouvernants africains, des auteurs ont souligné le décalage entre la mise en scène théâtralisée de l'adoption des règles formelles et la prégnance de pratiques informelles dans la gestion des finances publiques (cf. Rakner et al. 2004 pour le cas du Malawi). Derrière les vitrines où l'on parle le langage de la « bonne gouvernance » pour satisfaire les donateurs, l'allocation réelle des ressources budgétaires se déciderait dans les salles de réunion enfumées du parti au pouvoir, comme le montre Kelsall (2002) pour la Tanzanie. Ainsi, des pays comme le Burkina Faso et la Mauritanie auraient obtenu leur statut de « bon élève » dans la mise en œuvre des recommandations des donateurs, en entretenant une « fiction macroéconomique » par le biais de la falsification systématique des statistiques macroéconomiques nationales (Samuel 2011).

Au-delà des risques de détournement de l'aide financière, sa traçabilité pose problème, en particulier lorsque, comme au Niger, l'administration résiste à la mise en œuvre des mesures de transparence invoquées par les bailleurs de fonds (Lavigne Delville 2013 :140-141). Pouvoir rendre compte de la manière dont les fonds octroyés ont été réellement utilisés est pourtant l'un de leurs soucis majeurs :

¹⁷ Selon la doctrine retenue par le CICID, « le “risque fiduciaire” fait (...) référence au risque que dans un pays :
*les ressources budgétaires ne soient pas employées conformément aux prévisions et de manière transparente ;
les dépenses budgétaires ne suivent pas des procédures d'exécution et de contrôle efficaces ;
les opérations de dépense ne fassent pas l'objet d'un enregistrement comptable régulier et adéquat et de rapports financiers transparents ;
les dépenses budgétaires ne fassent pas l'objet de contrôles externes appropriés* » (CICID 2008 :4).

¹⁸ Ce même rapport s'interrogeait ainsi sur la pertinence de pratiquer cet instrument de l'aide dans des pays considérés « à risque » comme Haïti ou le Bénin (Cour de Comptes 2012 :90-91).

¹⁹ Souligné par l'auteur.

« Si l'on suit une interprétation stricte de l'aide budgétaire globale, un donateur attribuerait tout simplement une telle aide au ministère des Finances, aide qui serait intégrée dans le budget global, et il n'aurait aucun moyen concret de déterminer quelle part de son aide financière a été destinée en pratique à des objectifs spécifiques comme la réduction de la mortalité infantile (...), l'environnement durable (...) ou l'éducation primaire (...) » (Unwin 2004 :1514).

Chaque donateur renforce alors son dispositif de contrôle de la chaîne des dépenses, ce qui a pour effet de retarder voire de bloquer le flux des décaissements, comme le démontre notre étude (*cf.* cette section et la suivante) et le confirme le cas malien, : « la volonté d'assurer la visibilité de l'action de son agence constitue autant d'obstacles à la mise en œuvre de la réforme de l'aide en vue de l'amélioration de son efficacité » (Bergamaschi *et al.* 2007 :234).

Voici le contexte qui a poussé les bailleurs de fonds à créer une batterie de conditionnalités et de modalités de contrôle interne tout au long des quatre dimensions de la « vie » d'un appui budgétaire : les décisions relatives à son affectation, l'identification du circuit comptable le plus efficace en termes de traçabilité et d'individualisation des aides des différents bailleurs, la vérification de la conformité de son utilisation et les audits financiers portant sur l'ensemble du circuit de la dépense (Cantens et Mounsadé 2014 :20).

On peut analyser les modalités de redevabilité inhérentes aux appuis budgétaires en se focalisant sur les demandes de reddition de comptes que les donneurs adressent aux administrations nationales.

4.3 Trois types de conditionnalité, une sémantique commune

Dans les deux pays, les appuis financiers de l'AFD sont versés dans un compte spécial ouvert auprès de chaque banque centrale concernée, à la BCEAO (Niger) et à la BEAC (Cameroun), sous la double signature de l'Agent comptable central du Trésor national (ACCT) et du directeur de l'agence locale de l'AFD. Particularité nigérienne, des sous-comptes ont été créés pour l'affectation de crédits aux ministères sectoriels bénéficiaires de l'aide budgétaire ciblée. Dans ce cadre, 50% des fonds sont immédiatement mobilisables pour le financement des activités prévues. Le reliquat n'est débloqué qu'après justification par les ministères concernés de l'utilisation de la première tranche. On attend de cette innovation, suggérée par l'AFD, un meilleur suivi des fonds et des décaissements plus rapides.

Trois types de conditionnalités, de nature différente (voir p. 38) – les conditions suspensives, les déclencheurs et les avis de non-objection – sont au cœur du dispositif de délivrance des appuis budgétaires au Niger et au Cameroun. Leur sémantique renvoie, comme le suggèrent Cantens et

Mounsadé (2014 :34), à une représentation de l'aide au développement comme un flux ininterrompu dont la continuité est périodiquement mise à l'épreuve par des opérations d'évaluation, de mesure, ou de mise en conformité.

Les conditionnalités sont de ce fait une pièce centrale de la relation de redevabilité qui lie les gouvernements bénéficiaires aux bailleurs de fonds : a) leur contenu, à savoir les engagements pris par un Etat pour bénéficier de l'aide budgétaire, constitue le *domaine* faisant l'objet de la reddition de comptes ; b) leur finalité, à savoir « vérifier que l'argent prêté est bien utilisé pour résoudre les problèmes qui ont motivé le prêt ou le don »²⁰, fait des conditionnalités la *modalité* principale de reddition des comptes ; c) enfin, leurs conséquences – l'octroi ou le blocage des décaissements – représentent la possibilité de *sanction*, positive ou négative, qui est au fondement de toute relation de redevabilité (Blundo 2012 ; Lindberg 2009 :15-16). Pour reprendre la formule de Cantens et Mounsadé (2014 :39), « la condition est un “bien à double usage” : en elle-même, elle rend possible ou non le versement de l'aide ou la continuité du projet, mais elle est aussi la forme principale, au sens de la plus performante, de rendre des comptes ».

4.3.1 Conditions suspensives et déclencheurs

On ne s'attardera pas sur la conditionnalité première et commune à l'ensemble des donateurs, à savoir le bon déroulement du programme de stabilisation macroéconomique soutenu par le Fond monétaire international (FMI) et l'existence d'une stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté en phase avec les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) de l'ONU, devant faire place en septembre 2015 aux Objectifs du développement durable (OD). En dehors de cela, les différences peuvent être importantes. Les bailleurs qui pratiquent une aide budgétaire globale, « fongible » et/ou sectorielle, comme la Banque mondiale ou l'Union européenne, ont recours essentiellement à l'instrument des « déclencheurs » pour la première ou des « conditions générales » (dont la satisfaction donne accès à la tranche fixe du financement) assorties d'« indicateurs de performance » (dont l'atteinte permet le décaissement de la tranche variable) pour la seconde.

Les déclencheurs scandent ainsi le rythme des décaissements. Au Niger, la Banque mondiale les utilise comme des leviers pour améliorer le climat des affaires, assainir le secteur des finances et veiller au respect des procédures de dépenses publiques (Hamani 2014 :35). Les déclencheurs

²⁰ Tiré du Dictionnaire du développement proposé dans le site web de l'AFD (<http://www.afd.fr/home/AFD/dictionnaire-developpement>).

peuvent consister en une réforme, comme celle de l'Office national des aménagements hydro-agricoles, un acte politique, comme l'adoption par le Conseil des ministres de la stratégie d'approvisionnement en intrants agricoles, ou une action de l'administration, comme la création en 2013-2014 d'un site Web rendant publiques les informations sur le budget national, dans le cadre d'un indicateur axé sur la « transparence budgétaire » (Hamani 2014 :35).

Or, les spécificités de l'aide budgétaire française entraînent aussi une conception particulière des conditionnalités et des formes de reddition de comptes qu'elles véhiculent. Les conditions suspensives de la France ont deux caractéristiques.

En premier lieu, il s'agit de conditionnalités plus « opérationnelles » que « politiques » (Solonet et Chellali 2009 :53). A la différence des autres donateurs, les conditionnalités françaises sont presque exclusivement axées sur l'amélioration de la gestion des finances publiques. Par exemple, au Niger, l'ABG de 2004 ne sera débloquée qu'après l'approbation d'un nouveau programme avec le FMI, le lancement effectif d'un audit des marchés publics et d'un « plan d'actions de réforme de la gestion budgétaire issu du PEMFAR et validé par les bailleurs ». La mission financière de juillet 2007 appréciera par ailleurs les avancées significatives du pays dans la réforme des finances publiques, en citant la création d'une direction générale du contrôle financier, d'une autorité de régulation des marchés publics, de la Cour des Comptes et de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, actions qui attestent de la réalisation des conditions suspensives pour le décaissement de la deuxième tranche de l'ABG de 2006.

Deuxième spécificité de l'aide financière française, elle tend depuis 2010 à renoncer à des conditions suspensives de type structurel, pour se recentrer sur des critères essentiellement financiers et comptables : en clair, pour prétendre à un nouveau financement, il suffit de pouvoir attester d'un certain niveau de consommation de l'aide préalablement accordée. Ainsi, la mission financière d'octobre 2010 décide que « la levée des conditions suspensives au décaissement du volet travaux (12 M€) d'une subvention de l'AFD de 15 M€ destinée à l'adduction en eau potable dans 24 centres secondaires et 5 quartiers périphériques de Niamey » soit liée à l'apurement des arriérés à l'égard de la SEEN (1,9 M€). La dernière mission financière d'octobre 2014 statue également que le versement de la tranche non affectée de 3 millions € soit conditionné à la réalisation d'au moins 75% des dépenses prévues au titre de l'AB 2012-2013 (cf. aussi Cantens et Mounsadé 2014 :35 pour le cas camerounais).

Eviter la sous-consommation de ses fonds est une préoccupation constante et probablement légitime de tout bailleur, surtout dans des contextes nationaux où le problème est connu et récurrent. Mais la renonciation à des macro-conditionnalités vouées à engendrer des changements

structurels et durables dans la gouvernance étatique relève sans doute d'une analyse pragmatique des experts de la coopération française : au Niger, « estimant qu'il est irréaliste d'imposer des conditionnalités structurelles au gouvernement, la France ne négocie pas avec ce dernier des objectifs à atteindre pour le déclenchement de l'aide » (Hamani 2014 :79).

A plusieurs reprises, les missions financières ont dû en effet se résoudre à assouplir ou à modifier les conditions suspensives. Au Niger, par exemple, la lenteur dans la mise en œuvre des réformes fiscales est un leitmotiv des comptes-rendus des missions financières. Celui de 2005 fait explicitement état du refus des autorités nigériennes à l'égard des propositions françaises de mener un audit organisationnel du ministère de l'Economie et des finances et de créer une Cellule permanente pour le renforcement des capacités du ministère auprès de son secrétaire général. Aussi, la réforme des services de la DGTCP remonte à 2003, mais ce n'est qu'en 2010 que ses trois comptables principaux seront finalement nommés. De même, la Cour des comptes, dont la création avait été saluée par la mission financière en 2007, n'a commencé à fonctionner qu'en 2010. Au Cameroun, « pour le PSFE, les conventions entre l'Etat camerounais et les entreprises exploitant les Unités forestières d'aménagement (UFA) n'ont pas toutes été signées mais la mission conjointe propose que "le déclencheur soit atteint", sous réserve qu'une autre partie de conventions soient signées avant la fin de l'échéance, et qu'on mette en déclencheur la signature de nouvelles conventions pour la mise à disposition de la tranche suivante » (Cantens et Mounsadé 2014 :38).

Lorsque les conditions préalablement négociées s'avèrent irréalisables, un certain pragmatisme incite à les réviser pour ne pas bloquer ou ralentir le flux des financements.

4.3.2 Les avis de non-objection

Le faible niveau d'exigence en matière de macro-conditionnalités est compensé, pour le cas des appuis budgétaires français, par le recours systématique à l'instrument des Avis de non-objection (ANO), ce qui revient à se concentrer sur le contrôle de la circulation et de l'utilisation de l'argent. Comme le soulignent Cantens et Mounsadé (2014 :36), l'ANO est une « condition pure, sans contenu » qui peut s'appliquer à toute action et à tout moment.

Sans prétendre à l'exhaustivité, des ANO peuvent être requis avant le lancement d'une étude de faisabilité (par exemple pour l'appui à des communes camerounaises dans le cadre de la stratégie REDD+), ou pour valider les termes de référence des études qui seront financées sur fonds

C2D²¹. Ils peuvent représenter aussi un avis autorisant la poursuite d'un projet (par exemple le PSFE) sans COPIL pendant un moment, afin de permettre la levée des conditions suspensives²², ou s'exercer sur la refonte d'un manuel de procédures (cas du PNDP)²³.

Mais le secteur de déploiement principal des ANO est celui des marchés publics. En tant qu'instrument de contrôle ex-ante, précédant toute action publique nationale, l'ANO de l'AFD est un passage obligé pour le maître d'ouvrage dans toutes les étapes de la passation d'un marché : le plan de passation, le dossier de pré-qualification, le projet de DAO, le choix de l'attributaire, le projet de marché, ses éventuels avenants. Aussi bien au Niger qu'au Cameroun, les interactions entre l'AFD et les cadres des ministères sectoriels sont décrites par ces derniers comme un « jeu de ping-pong ».

« Allusive des incessants va-et-vient entre la direction de passation des marchés et l'AFD, cette expression décrit les renvois dont les dossiers peuvent faire l'objet dans le processus de passation des marchés. Les propos du directeur des infrastructures et équipements scolaires [au Niger] résument le problème :

“Il y a beaucoup de renvois de pièces de la part de l'AFD. Nous avons envoyés les premiers dossiers après avoir enlevé les écoles franco-arabes dans les offres de marchés de construction. Plusieurs mois après, l'AFD nous a renvoyé les dossiers pour dire qu'il y a telle pièce et telle pièce qui manque. Vous voyez, tout ce temps-là ça retarde les dossiers” (DIES, Education) » (Hamani 2014 :16).

4.4 Les relations de redevabilité entre AFD et administrations financières

4.4.1 La redevabilité d'audit

En première analyse, les demandes de reddition de comptes que l'AFD adresse aux administrations nationales s'inscrivent, du point de vue formel, dans le modèle général de la *redevabilité d'audit* (*audit accountability*, cf. Lindberg 2009 :13). La caractéristique de ce modèle est qu'il exige des comptes-rendus détaillés sur un domaine très précis, l'utilisation du budget étatique. Mais alors que cette forme de redevabilité met en relation des acteurs issus d'une même institution étatique – à l'instar de l'Inspection générale d'Etat enquêtant sur les comptes d'un ministère –, dans le cas qui nous occupe la demande de reddition de comptes provient de

²¹ Aide-mémoire de la mission de Pré-évaluation de la contribution du 2^{ème} C2D au PNDP II (CCM 1253) du 15 au 23 juin 2011, p. 8.

²² Comité de pilotage C2D-PSFE2, avril 2014.

²³ Aide-mémoire de la mission de Pré-évaluation de la contribution du 2^{ème} C2D au PNDP II (CCM 1253) du 15 au 23 juin 2011, p. 8.

manière unilatérale d'une structure extérieure à celle de l'Etat où elle s'exerce. Deuxième entorse au modèle théorique, ses instruments de contrôle n'ont pas été secrétés par l'administration auditée mais s'imposent en même temps comme une « norme supérieure à la loi nationale » (Cantens et Mounsadé 2014 :37). Quelques exemples permettront d'étayer cette affirmation. Le premier nous vient du Cameroun, à propos des

« contrats inférieurs à 50 millions qui sont passés dans la commission ministérielle. Les prestataires doivent être issus d'une liste préétablie à partir d'un appel ouvert. Le manuel permet d'aller au-delà de la liste, mais il faut la non objection du bailleur. La liste a déjà reçu la non objection. C'est une lettre argumentée, c'est arrivé une fois. Les règles entrent en conflit, la non objection est une règle supérieure. Le bailleur a rappelé ces choses au Ministère » (représentant de l'unité de gestion du Fonds commun, cité in Cantens et Mounsadé 2014 :37).

Toujours au Cameroun, la rédaction des termes de référence pour les études et les prestations intellectuelles de moins de 19 millions de francs CFA ne nécessite pas un avis de non objection, mais « les Français veulent les examiner tout de même, il s'ingèrent aussi là-dedans pour parvenir à des TdR pointus » (fonctionnaire du MINFOF). Au Niger, les sous-comptes voulus par l'AFD pour mieux suivre le circuit de l'aide budgétaire – même s'ils ont été peu utilisés, faute d'inscriptions budgétaires – représentent, aux yeux de l'administration des Finances nigérienne, une « distorsion à la procédure normale de paiement, en ce qu'elle remet en cause le principe de l'unicité de caisse » (Hamani 2014 :51-52). Comme le déplore un agent du Trésor public du Niger, « normalement, la loi de Finances dit qu'il y a une non affectation des recettes de l'Etat, mais cette règle est battue en brèche par les conventions de l'AFD dans le cadre des ressources affectées » (cité in Hamani 2014 :52).

4.4.2 *La redevabilité clientélaire*

En deuxième lieu, les conditionnalités, et les ANO en particulier, sont l'expression la plus manifeste du pouvoir du bailleur, qui peut bloquer à tout moment le flux des déboursements. Et même si « toutes les formes de condition admettent leur propre flexibilité », « cette flexibilité est autant un acte "positif" envers la partie (bénéficiaire) que le signe de pouvoir de la part du bailleur quant au degré de coercition qu'il est capable d'exercer puisque lui seul demeure juge de la flexibilité possible » (Cantens et Mounsadé 2014 :38-39).

En dépit de la logique partenariale des appuis budgétaires, les relations entre l'AFD et les administrations nationales restent marquées par la dépendance des dernières vis-à-vis des apports financiers de la première. Elles relèvent donc également des logiques de la *redevabilité clientélaire* (Blundo 2012 ; Lindberg 2009). Suggérer que « l'aide bilatérale apportée par les pays développés

aux pays du Tiers Monde, peut être analysée en termes clientélistes » (Médard 1976 :130) n'a rien de novateur, comme l'atteste l'ancienneté de la source citée. Mais suggérer qu'une telle hypothèse, formulée alors en pleine période de « Françafrique », puisse s'appliquer de nos jours aux appuis budgétaires, relève moins de l'évidence. C'est pourtant ce qui transparait de l'analyse comparative de nos deux études de cas. De l'avis unanime de nos interlocuteurs nigériens et camerounais, avis non démenti par leurs homologues français, le pouvoir de définir les points d'affectation des aides budgétaires et les règles de leur suivi reviendrait largement au donateur :

« La France dit voilà les secteurs que je veux financer... si la France n'avait pas proposé de prendre en charge les factures d'eau, nous n'aurions pas eu l'idée qu'elle appuie ce secteur » (agent du Trésor public du Niger, cité in Hamani 2014 :48).

« Dans la majeure partie des cas, ce sont eux qui imposent les *points d'application*. Ils disent par exemple qu'il faut apurer les arriérés. Mais par euphémisme, on dira toujours que "c'est de commun accord"... » (Conseiller à la Présidence du Niger, 02-06-14, cité in Hamani 2014 :48).

On retrouve ces observations au Cameroun, où la tendance de la France à privilégier, via le C2D, ses propres intérêts économiques, questionne certains hauts fonctionnaires sur la marge de liberté dont dispose leur pays dans l'utilisation de l'argent d'une dette annulée :

« Nous sommes en liberté surveillée, il faut considérer que nous sommes un pays émancipé. (...). Il y a une fausse ouverture, on comprendrait que la France dise clairement que les marchés sont pour ses entreprises, on perd le temps dans les marchés » (cité in Cantens et Mounsadé 2014 :71).

L'asymétrie dans les relations entre partenaires de l'aide budgétaire est encore plus clairement perceptible au Niger, où les enjeux vont au-delà du soutien à quelques entreprises françaises mais concernent un pays qui assure en 2015 près de 50% des besoins en uranium des centrales nucléaires françaises (Grégoire 2011 :220) et dont les autorités affichent une forte détermination dans la lutte contre le terrorisme islamiste qui sévit dans l'espace sahélien. Ici, ces appuis réguliers et anciens de la France sont considérés par la contrepartie nigérienne comme une « tradition » qui ne doit pas être remise en question. De fait, l'aide budgétaire est reconduite d'année en année, en dépit des problèmes chroniques de gestion et de consommation. Son caractère inéluctable – car au final déconnecté de toute conditionnalité – embarrasse les « développeurs » français : « ils n'ont pas consommé et on doit encore leur en donner » (Hamani 2014 :71). Il trouve sa justification dans une lecture, partagée par l'ensemble des bailleurs, du Niger comme « pays à risque systémique », où l'aide budgétaire prend un caractère d'urgence, de « prime à la stabilité », d'« assistantat sans finalité de performance » : « en 2012, on a débloqué l'appui budgétaire sans documents budgétaires. On ne le fait nulle part ailleurs. Mais on ne veut pas d'un deuxième Mali dans la région » (ibid. :71).

Cet appui quasi inconditionnel a sa contrepartie. Des observations menées pendant la mission financière d'octobre 2014 ont montré que

« avec les administrations nigériennes, les entretiens empruntent le registre de la justification – justifier l'utilisation des fonds – et sont marqués par les *a priori* et les soupçons. La conduite des débats révèle du reste une certaine asymétrie dans les rapports de pouvoir : les experts de la mission posent des questions auxquelles l'autre partie doit se contenter de répondre » (Hamani 2014 :72).

Devoir adopter une posture de clients face à un patron exigeant gêne les cadres de l'administration. Mais s'ils pensent que « l'Etat manque de leadership. Il a du mal à s'imposer aux partenaires » (Hamani 2014 :48), au final ils comprennent et trouvent légitime que les bailleurs imposent des contrôles et des conditionnalités sur leurs ressources financières : « ce sont des instructions, c'est la volonté du bailleur », nous disait en mars 2014 un membre d'une unité de coordination au MINFOF au Cameroun.

4.4.3 La redevabilité entre pairs

En même temps, cette autorité du donateur, formalisée dans les conventions et les manuels de procédures, si elle ne s'estompe jamais, est nuancée au quotidien par des situations de rencontre et d'échange entre fonctionnaires des ministères et représentants de l'AFD. L'anthropologie du développement a montré que le monde de l'aide est traversé par la préoccupation constante de conduire des acteurs mus par des intérêts et des perspectives différents à partager une vision unifiée et officielle des objectifs de développement : « the order of development is primarily an interpretive order, socially sustained through “interpretive communities” and necessarily separated from actual events and practice » (Lewis & Mosse 2006 :5). Ce travail est accompli à travers des réunions, des ateliers dits « d'imprégnation » et de « ré-imprégnation », où « il s'y discute une représentation commune de ce qu'il se passe dans le projet » (Cantens et Mounsadé 2014 :29). La fréquentation régulière entre ces acteurs, qui partagent les mêmes expériences de réussite ou d'échec, crée des opportunités d'alliance face aux instances centrales de l'AFD ou aux instances gouvernementales. Si ce type de relation n'est pas manifeste au Niger, parce que les occasions de rencontre sont plus rares et prennent parfois, comme on l'a vu lors de la mission financière, un caractère condescendant ou paternaliste, il caractérise en revanche les interactions observées au Cameroun :

« Les instances de gestion que sont les unités de projet sont imbriquées dans les appareils d'Etat, elles en partagent souvent les locaux, parfois les fonctionnaires. Leurs membres tendent à nouer des relations privilégiées, informelles et souvent amicales, avec les représentants des bailleurs concluant alors une alliance face aux autorités politiques, ce qui affranchit d'une certaine manière

ces instances de gestion d'un réel contrôle politique camerounais» (Cantens et Mounsadé 2014 :29).

Au sein de cet espace de travail partagé, se développent alors des relations horizontales de *redevabilité entre pairs* (*peer accountability*, Lindberg 2009 :13), dont l'enjeu est de sauvegarder la réputation des organisations auxquelles ils appartiennent et de prévenir les conflits pouvant jaillir de la mise en œuvre des mécanismes de conditionnalité, dont on a vu la complexité et la lourdeur. Ainsi, « les conditions font qu'il y a une très forte incitation à "dire ensemble" ce qui est ou non acceptable, avant même que la condition ne s'exerce officiellement (examen par une mission conjointe, passage en comités, demande d'ANO) » (Cantens et Mounsadé 2014 :39). Partant, les équipes de l'AFD et les fonctionnaires nationaux s'engagent en un travail « en amont », qu'ils qualifient d'« informel », à travers l'échange de courriels, coups de téléphone et l'organisation de réunions, pour préparer des appels d'offres, des termes de référence ou des plans de travail qui réussiront sans problème l'examen tant redouté de l'ANO.

4.5 Un dispositif panoptique et normalisateur

Ces observations sur les logiques de redevabilité à l'œuvre dans les relations entre partenaires des appuis budgétaires évoquent à nouveaux frais la tension incontournable entre le principe de l'appropriation (*ownership*) et la réalité de l'ingérence. Au-delà de l'injonction contradictoire qui consiste à inciter les pays aidés à adopter de manière autonome et souveraine des réformes publiques élaborées ailleurs et imposées comme une condition pour l'obtention de l'aide (Anders 2009), la mécanique de l'aide budgétaire octroie aux institutions donatrices un droit de regard sur l'élaboration et l'exécution des budgets nationaux. En d'autres termes, elle touche « à un des attributs majeurs de la souveraineté d'un État, à savoir la souveraineté budgétaire » (Bergamaschi et al. 2007 :235). Cette cession de pans entiers de la souveraineté étatique à des entités internationales ou transnationales n'est pas un processus récent – elle serait même une caractéristique centrale de l'histoire politique africaine (Bayart 1999) – et encore moins subi, puisqu'il résulterait d'une stratégie délibérée d'extraversion des élites dominantes pour capter des ressources extérieures à des fins de légitimation et de reproduction. Elle est aujourd'hui orchestrée par

« Un pouvoir technocratique d'un type nouveau, utilisant les ressources des États et fondant sa légitimité sur des bases techniques. Ce pouvoir est incarné par les commis des organisations internationales et les consultants affiliés. Leurs rapports sont devenus les sources d'inspiration des politiques nationales. (...) Dans les États bénéficiaires, on observe la même tendance marquée (...) par la prévalence de cadres cooptés ou acceptés par les institutions de Bretton Woods ou autres institutions similaires, qui les récupèrent ensuite dans leur système à divers niveaux de

responsabilité où ils partagent la même idéologie libérale et la même culture bureaucratique » (Tidjani 2012 : 116-117).

Même si sa mise en œuvre relève souvent de « tâtonnements, d'improvisations et de négociations » (Samuel 2011 :102), l'instrument de l'aide budgétaire opère comme un véritable dispositif disciplinant les pratiques administratives des pays bénéficiaires. Si les macro-conditionnalités (déclencheurs et conditions suspensives) interviennent sur la gouvernance globale, cherchant à promouvoir des réformes qui rendent l'Etat capable à la fois de gérer les fonds mis à sa disposition et à impulser des politiques de développement, les micro-conditionnalités qui surveillent la circulation et l'utilisation de l'argent ont une influence sur la gouvernance bureaucratique sectorielle et la transforment, lui donnant sans doute un caractère hybride ou même tronqué, dans la mesure où leur respect prime sur les procédures locales.

Ce droit de regard étendu, allant des choix budgétaires nationaux à l'approbation d'une liste de fournisseurs, confère au dispositif étudié un caractère « panoptique », renforcé par les efforts de coordination et d'échange d'informations entre bailleurs multilatéraux et bilatéraux et par le rôle central joué par la revue trimestrielle du FMI. Ayant une vision globale qui fait défaut aux gouvernements des pays bénéficiaires, les partenaires techniques et financiers pensent, à tort ou à raison, qu'ils sont en mesure de « “révéler” aux administrations nationales ce qu'elles-mêmes ignorent sur leur propre économie » (Samuel 2011 :104), y compris leur économie « réelle ».

Ainsi, au Niger,

« l'expert de l'AFD en passation des marchés est constamment consulté par le ministère en tant qu'appui-conseil. Il donne des avis sur les marchés à octroyer et sur les capacités réelles d'exécution des entreprises candidates. Intervenant dans le financement de plusieurs travaux de construction, l'AFD dispose, par le truchement de son expert, d'une banque d'informations sur la fiabilité et la viabilité des entreprises de construction » (Hamani 2014 :11).

De même, au Cameroun, des représentants de bailleurs (appartenant à une cellule d'appui technique et comptable) ayant statut de simples observateurs dans les commissions de passation des marchés publics, peuvent de facto orienter les décisions de ces commissions et même exercer, de façon parfaitement officieuse mais efficace, un droit de veto (Cantens et Mounsadé 2014 :37).

En deuxième lieu, l'aide budgétaire de la France se greffe sur des programmes nationaux mais en perturbe souvent les procédures, comme le montre le cas du programme de réalisation des salles de classe au Niger : alors que généralement les marchés passés en région étaient payés par les Trésors régionaux, l'utilisation de fonds issus de l'AB française comporte la décision que les entrepreneurs seront payés à Niamey et doivent de ce fait envoyer les originaux – et pas les

photocopies comme d'habitude – des factures ; en outre, l'AFD s'autorise l'octroi d'ANO dans un processus de compétence de l'administration nigérienne ; enfin, le financement de classes pour des écoles franco-arabes est interdit, sans que des explications soient données aux autorités nigériennes.

En troisième lieu, l'exigence de rendre des comptes à laquelle sont soumis les bailleurs de fonds incite ces derniers à demander des comptes aux administrations des Etats bénéficiaires de l'aide budgétaire, sans pour autant que les bailleurs inscrivent ces demandes dans les circuits formels des administrations comptables nationales. Les bailleurs sont redevables vis-à-vis de leurs gouvernements mais pas de facto à l'égard des Etats qu'ils soutiennent.

Enfin, ces dispositifs essayent certes « d'injecter de la “bonne gouvernance”, mais limitée au circuit de l'aide financière et au service exclusif de la réussite des programmes de bailleurs. S'il(s) produi(en)t des effets sur les administrations nationales, ceux-ci n'induisent pas un renforcement des capacités, mais sans doute une déresponsabilisation des fonctionnaires » (Cantens et Mounsadé 2014 :71).

5. Les temporalités de l'aide budgétaire

Le rapport au temps apparaît comme la préoccupation principale des acteurs mobilisés par les appuis budgétaires, aussi bien au Niger qu'au Cameroun. Ce rapport s'exprime à travers le constat unanime de lenteurs et de retards dans la mise en œuvre de l'aide budgétaire, tant au niveau des décaissements que de la consommation des fonds. Les exemples sont nombreux et amplement documentés dans les deux études de cas : des entrepreneurs nigériens qui obtiennent tardivement l'avance de démarrage ou qui peinent à être payés, ce qui les incite à arrêter les travaux (Hamani 2014 :12, 14, 24) ; un décaissement de l'AFD qui tarde à se produire en attendant que l'accord avec le FMI soit approuvé (cas du Niger en 2010, cf. Hamani 2014 :44) ; le démarrage de la deuxième phase du C2D Santé intervenu en 2011 au lieu de 2009 (Cantens et Mounsadé 2014 :10) ; des audits sur l'utilisation des ressources de l'aide budgétaire durant la période 2007-2008 réalisés seulement en 2010 (cas du Cameroun, cf. Cantens et Mousadé 2014 :45) ; partout, des procédures de passation des marchés publics d'une longueur inhabituelle.

Or, la maîtrise du temps, « variable critique dans l'évaluation des interventions de développement, au même titre que le revenu ou la production » (Le Meur et Lavigne Delville 2009: 94), est sans doute « the most effective instrument for controlling the operations of the aid domain » (Gould 2005 : 72). Le temps est une des dimensions de la relation de pouvoir entre bailleurs et bénéficiaires, précédemment évoquée à propos de la question de la redevabilité. En paraphrasant Foucault, on pourrait avancer que le pouvoir n'est pas seulement « un ensemble d'actions sur des actions possibles » (Foucault 1994 :236), mais aussi un ensemble d'actions qui rythment des actions possibles, qui les inscrivent dans leur propre temporalité. La temporalité des appuis budgétaires est encadrée par les délais formels inscrits dans les conventions et par les différentes conditionnalités qui rythment les décaissements. C'est par rapport à cet horizon commun que bailleurs et administrations nationales évaluent les retards, même si l'identification des causes et des responsabilités peuvent souvent différer.

Pour les donateurs, une bonne partie des retards est imputable aux dysfonctionnements des administrations récipiendaires : par exemple, au Niger, les crédits de l'aide budgétaire de l'AFD non consommés par le ministère de l'Éducation en 2013 ne furent pas reconduits dans la loi de finance initiale en 2014, ce qui causa au ministère un retard de huit mois pour reprendre les engagements. Mais nos entretiens dévoilent également des représentations qui mettent en cause le rapport au temps propre à la culture bureaucratique locale :

« On travaille avec des fonctionnaires qui n'ont pas d'agenda, qui sont dépourvus de la notion de temps et d'urgence, qui sont habitués au travail en séquentiel mais qui n'arrivent pas à gérer plusieurs actions en parallèle. L'administration manque d'esprit d'anticipation, car en principe les actions et les étapes à entreprendre sont toujours les mêmes... »²⁴.

Les fonctionnaires camerounais et nigériens, tout en reconnaissant la lourdeur et la lenteur des procédures administratives nationales, déplorent l'ubiquité des opérations de contrôle et de vérification, en particulier celles incarnées par cette conditionnalité « sans contenu » qu'est l'avis de non objection. « C'est cette exigence (...) de non objection qui nous fait perdre beaucoup de temps », dit un haut fonctionnaire du MINFOF (Cantens et Mounsadé 2014 :43). « L'AFD veut être partout », renchérit un autre fonctionnaire camerounais, « mais cela va bloquer : la présence de l'AFD partout, on va être obligé de décaler des réunions en permanence car ils ont peu d'experts » (Cantens et Mounsadé 2014 :47).

Les délais de réponse de l'AFD sont également mis en cause dans les deux pays. Au Niger, le « manque de célérité » de l'AFD dans la délivrance des ANO relatifs à la passation des marchés publics conforte les acteurs locaux dans l'impression que « il n'y a que les chantiers AFD qui sont en retard ! Des marchés financés sur fonds de l'Etat en 2013 sont sur le point de finir, tandis que les marchés AFD de 2012 sont toujours en cours d'exécution » (contrôleur technique, communauté urbaine de Niamey, cité in Hamani 2014 :17).

Les représentants de l'AFD, qui se disent « engorgés par les ANO » (directeur de l'AFD Cameroun), reconnaissent aisément la difficulté, clairement identifiée lors des missions financières : « A plusieurs reprises lors des entretiens, les blocages sur les délais de passation des marchés ont été portés au compte du non-respect des délais de production des avis de non-objection (ANO) exigés dans les conventions d'affectation. Il n'a pas été possible de vérifier la véracité de ces critiques »²⁵. Pourtant, « les délais de réaction de l'AFD ne sont précisés nulle part » (Hamani 2014 :17). Le délai souvent évoqué de 30 jours pour la délivrance de la non-objection peut être dépassé, au nom du principe selon lequel « on ne [peut] pas donner d'ANO sur un dossier pas acceptable » (Chef de projets AFD, cité in Cantens et Mounsadé 2014 :55).

Si la maîtrise du temps revient au final au bailleur, quelles sont les solutions envisagées pour parer à ces retards chroniques ? Le recours à l'« informel », cet espace de travail en dehors des canaux

²⁴ Propos d'un représentant d'un bailleur rencontré en mars 2014.

²⁵ Aide-mémoire de la mission d'analyse des circuits dans le cadre du Contrat de Désendettement/Développement (C2D), Résumé, 08 – 12 juillet 2013.

de communication officiels qui réunit fonctionnaires africains et agents de l'AFD pour préparer à l'avance des dossiers techniquement inattaquables, est la solution la plus souvent citée dans les deux pays. Cependant, s'il réduit le délai de délivrance de l'ANO, le travail en informel « allonge le temps de production des documents sans pour autant rendre compte, formellement, du partage de cette responsabilité » (Cantens et Mounsadé 2014 :67). Lorsque le temps de préparation d'un dossier s'étale sur plusieurs mois voire une année, comme avancé par les auteurs du rapport Cameroun, il n'est pas sûr que le recours à l'informel ait raison de l'accumulation des retards.

On peut toutefois, comme le suggèrent les deux rapports-pays, dépasser cette vision « éémique » centrée sur une perception normative des lenteurs et des retards, pour se demander si les difficultés évoquées ne relèvent plutôt d'un problème de synchronisation entre les différents partenaires :

« les documents et les observations montrent que c'est peut-être plus la synchronisation des administrations autour de l'argent que le retard qui pose problème : missions conjointes des bailleurs trop tardives par rapport aux conférences budgétaires, arrivée tardive des fonds du budget sur le terrain, report des fonds d'une année sur l'autre, passage au budget programme, avance de l'état sur les fonds promis des bailleurs sans tenir compte des conditionnalités, sanctuarisation des fonds C2D versus arrivée tardive des fonds du BIP (budget d'investissement public – budget national) » (Cantens et Mounsadé 2014 :54-55).

La synchronisation des acteurs est sans doute possible, même si elle semble pour l'heure un objectif difficilement atteignable, en raison du calendrier fluctuant des bailleurs, qui ne parviennent pas à donner à leurs missions le caractère régulier et coordonné espéré par les administrations nationales. Ainsi, les fonctionnaires nigériens se disent volontiers débordés par les sollicitations venant des nombreuses missions de bailleurs et qui empiètent sur leurs tâches administratives courantes :

« Les contraintes majeures c'est que souvent c'est le même travail que les partenaires demandent à des moments différents. Les périodes de revue n'interviennent pas au même moment... Parfois le FMI vient, ensuite deux mois après, c'est l'Union européenne, etc. » (cité in Hamani 2014 :65-66).

Plus problématique encore semble la synchronisation entre les calendriers des bailleurs et la temporalité des processus budgétaires nationaux. Problème majeur au Cameroun, où le rythme du décaissement sur les projets doit s'ajuster au plus près au rythme des échéances de dette (Cantens et Mounsadé 2014 :55), il génère un cercle vicieux au Niger, où l'aide budgétaire de la France arrive quasiment en fin d'exercice budgétaire, généralement en décembre. Selon les cadres de l'agence AFD de Niamey, cela « inciterait l'Etat à accumuler les arriérés : “au lieu de faire des efforts pour payer les factures sur fonds propres, l'Etat préfère toujours attendre l'aide budgétaire

pour le faire” » (Hamani 2014 :54). Mais si la délivrance tardive de l'aide budgétaire permet à l'Etat nigérien d'évaluer le volume des arriérés à payer, elle l'expose aussi au risque d'un déséquilibre budgétaire, dans l'éventualité où les fonds attendus ne seraient pas décaissés.

6. Conclusions

« Monsieur, ce que vous venez de décrire ne correspond ni à la conception ni aux mécanismes de ce qu'il a été convenu d'appeler aide budgétaire ! ». La remarque, suivie d'un murmure d'approbation dans la salle, venait d'une représentante d'une institution européenne d'aide au développement qui assistait à une des premières restitutions des résultats de cette étude. Si l'on se cantonnait à adopter un point de vue normatif, il serait difficile de la contredire, tant les modalités choisies par la coopération bilatérale française – aide budgétaire sectorielle ou ciblée au Niger, C2D au Cameroun – diffèrent du modèle de l'aide budgétaire globale non ciblée adopté par les acteurs du multilatéral. Or, la finalité de notre étude n'a jamais été de déterminer si le dispositif d'aide budgétaire français était conforme aux principes de la Déclaration de Paris, mais de décrire et analyser les processus qu'il enclenchait au cours de sa mise en œuvre, au sein des administrations récipiendaires tout comme des administrations de l'aide. Autant le rappeler, du point de vue de l'anthropologie, l'aide au développement n'est ni bonne ni mauvaise, et notre étude ne saurait déroger à cette posture fondamentale.

Présentée comme une nouvelle modalité de coopération, l'aide budgétaire partage avec les autres formes d'intervention de l'aide au développement le fait d'imposer aux bénéficiaires un système de normes (autrement dit « une architecture institutionnelle, des arrangements organisationnels et des règles du jeu » [Olivier de Sardan 2014b :199]) qui se substitue ou concurrence les normes nationales ; même si les bénéficiaires considèrent ces normes véhiculées par l'aide comme inappropriées ou illégitimes, le plus souvent ils les acceptent ; c'est au moment de les appliquer qu'émergent des incompréhensions, des blocages, des stratégies de contournement ou détournements de ces normes (Olivier de Sardan 2014b :198). En se penchant sur les pratiques concrètes de l'aide budgétaire de la France, notre étude a permis d'identifier les principaux « nœuds stratégiques » qui affectent sa délivrance et qui sont porteurs de contradictions qu'il conviendra d'évoquer en guise de conclusion.

En premier lieu, l'aide budgétaire dépend autant des systèmes administratifs dans lesquels elle s'insère qu'elle contribue à les façonner, en exerçant une influence, variable mais réelle, sur leur gouvernance quotidienne : au Niger, elle contribue à creuser des divisions préexistantes entre départements ministériels, ce qui hypothèque toute velléité de communication et de coordination entre les partenaires ; au Cameroun, les différents dispositifs pensés pour accompagner le C2D ont donné vie à des « enclaves bureaucratiques fonctionnelles », dont les bonnes performances peinent toutefois à se généraliser à l'ensemble de l'administration ; dans les deux pays, l'aide

budgétaire se départit de certaines pratiques héritées de l'aide-projet – les *per diem* par exemple – tout en continuant d'appliquer les procédures de l'aide-projet à travers des vérifications comptables très strictes.

En deuxième lieu, si l'un des principes de l'aide budgétaire repose sur la redevabilité mutuelle des partenaires, l'obligation de résultats à l'égard de ses tutelles, jointe à des doutes sur les compétences voire l'intégrité des administrations récipiendaires, pousse l'AFD à élaborer des conditionnalités et des mécanismes de contrôle particulièrement exigeants et rigides. Ce dispositif panoptique et normalisateur s'exerce de manière unilatérale, prime sur les normes nationales et contribue finalement à reproduire des relations de dépendance entre donateurs et bénéficiaires.

Troisième contradiction, ce droit de regard étendu semble incompatible avec les principes de responsabilisation et de renforcement des capacités des administrations nationales, en particulier lorsqu'on considère que les exigences de « bonne gestion » se limitent aux fonds octroyés par la coopération française et ne sont pas associées à l'impulsion de réformes de plus ample portée.

Certes, les problèmes évoqués tout au long de cette étude – faible consommation de l'aide budgétaire, retards dans les décaissements, déficit de coordination – relèvent sans conteste d'une coproduction et ne peuvent être imputés uniquement à l'architecture institutionnelle mise en œuvre dans les deux pays étudiés. Comme l'a montré la section 3, l'aide budgétaire « en pratique » est également tributaire de la gouvernance bureaucratique locale et de ses cultures professionnelles. Des nombreux dysfonctionnements administratifs aussi, qu'elle met à jour en même temps qu'elle les exacerbe.

En rédigeant cette synthèse, il nous est apparu que cette étude aurait pu pousser plus loin ses observations empiriques. Nous aurions voulu en dire davantage sur les marges de manœuvre dont disposent les décideurs camerounais et nigériens dans leurs négociations avec les représentants de la coopération française, ainsi que sur les pouvoirs dont ils disposent pour infléchir des décisions en leur faveur. Après tout, même dans un pays « sous régime d'aide » et fortement dépendant des appuis financiers extérieurs comme le Niger, la rivalité entre deux ministres a eu raison du cadre de concertation entre les bailleurs et l'Etat. De même, nous sommes conscients des limites des généralisations proposées sur les cultures bureaucratiques, dans la mesure où des différentes traditions administratives ont produit au Cameroun une tendance à la centralisation et au contrôle de l'information, fonctions qui apparaissent plus dispersées au Niger. Enfin, la question de l'écart générationnel important au sein des administrations post-ajustement structurel, signalée trop rapidement dans cette étude, mériterait d'ultérieurs approfondissements.

Pour conclure sur des considérations plus positives, on rappellera que les deux rapports-pays, devant les difficultés ressenties par les partenaires dans la mise en œuvre de l'aide budgétaire, invitent à considérer à nouveaux frais la question de la synchronisation. Synchronisation temporelle, des calendriers budgétaires et des missions des bailleurs d'une part, comme nous l'avons vu dans la section 5, mais aussi synchronisation – dans le sens de concordance ou rapprochement – des styles et des modes de travail d'autre part. L'enquête a montré clairement que sur le terrain, c'est bien le recours à des relations de travail que nos interlocuteurs ont qualifié d'informelles, qui a permis d'assouplir, ponctuellement mais sûrement, la rigidité du dispositif de l'aide budgétaire tout en créant des espaces d'activité collaboratifs ainsi que des liens nourris par des enjeux partagés. C'est sans doute à partir de l'invention commune de ces « normes pratiques » qu'il sera possible de construire des véritables relations de redevabilité « entre pairs » et d'en finir avec les vieilles logiques de la redevabilité clientélaire.

Bibliographie

- Amprou Jacky *et al.*, 2007, « Introduction thématique. Réformes des finances publiques africaines et nouveaux dispositifs de l'aide et d'allègement de la dette : risques et opportunités », *Afrique contemporaine*, 3, n° 223-224, pp. 27-34.
- Anders, Gerhard, 2009, *In the shadow of good governance: An ethnography of civil service reform in Africa*, Leiden, Brill.
- Bähre, Erik, 2005, « How to Ignore Corruption. Reporting the Shortcomings of Development in South Africa », *Current Anthropology*, 46 (1), pp. 107-120.
- Bayart, Jean-François, 1999, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique Internationale*, n° 5, pp. 97-120.
- Bénit-Gbaffou, Claire, 2008, « Démocratisation et participation locale à Johannesburg : la voix et les voies de la société civile face à des institutions participatives dysfonctionnelles », *Revue Tiers Monde* 4 (n° 196), pp. 759-778.
- Bergamaschi, Isaline *et al.*, 2007, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, 3, n° 223-224, pp. 219-249.
- Bergamaschi, Isaline, 2014, « Building State Capacities? The Case of the Poverty Reduction Unit in Mali », in Bierschenk, T. & Olivier de Sardan, J.-P. (eds.), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill, pp. 271-299.
- Blundo, Giorgio, 2006, « Dealing with the Local State: The Informal Privatization of Street-Level Bureaucracies in Senegal », *Development and Change*, 37 (4), p. 799-819.
- Blundo, Giorgio, 2011a, « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'Etat au Sahel », *Cahiers d'Etudes Africaines*, LI (2-3), 202-203, pp. 427-452.
- Blundo, Giorgio, 2011b, « Comme un ballon de foot. La gestion quotidienne des ressources humaines dans les services forestiers en Afrique de l'Ouest », in Nikolaus Schareika, Eva Spies et Pierre-Yves Le Meur (eds.), *Auf dem Boden der Tatsachen. Festschrift für Thomas Bierschenk*, Köln: Köppe Verlag (Mainzer Beiträge zur Afrikaforschung 28), pp. 377-394.
- Blundo Giorgio, 2012, « Le roi n'est pas un parent. Les multiples redevabilités au sein de l'État postcolonial en Afrique », in Pascale Haag, Cyril Lemieux (dir.), *Faire des sciences sociales*, vol. 1, *Critiquer*, Paris, Éd. de l'EHESS (coll. « Cas de figure »), pp. 59-86.
- Blundo, Giorgio & Jean-Pierre Olivier de Sardan (with N. Bako Arifari et M. Tidjani Alou), 2006, *Everyday Corruption and the State. Citizens and Public Officials in Africa*, London, Zed Books, 298 p.
- BM, BAD, s.d., *La prestation de l'aide budgétaire dans les situations de fragilité : une approche commune de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement*, s.l. 49 p.
- Brisepierre, Paulette, 2004, *Avis présenté au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée nationale*, tome III, Aide au développement, Sénat, 67 p.
- Cantens, Thomas, 2010, *L'argent des Katikas, une ethnographie des douanes camerounaises*, Thèse de doctorat en anthropologie, Paris, EHESS, 477 p.
- Cantens, Thomas et Mounsadé, Fadimatou, 2014, *Etude des dispositifs d'aide financière. Le cas du Cameroun*, Marseille, Prospective et Coopération, novembre, 80 p.
- CICID, 2008, *Doctrine en matière de risque fiduciaire dans les Etats étrangers*, 16 p.

- Cooksey, Brian, 2002, « Can aid agencies really help combat corruption? », *Forum on Crime and Society*, Vol. 2 (1), pp. 45-56.
- Cour des comptes, 2012, *La politique française d'aide au développement, Rapport public thématique*, Paris, juin, 128 p.
- De Renzio, Paolo, 2007, « Aide publique, budgets et “redevabilité” : un article de synthèse », *Afrique contemporaine*, 3, n° 223-224, pp. 133-159.
- Delcourt, Laurent, 2008, « Aide au développement de l'Union européenne : perspective critique », *Alternatives Sud*, Vol. 15, n° 7, pp. 7-38.
- Foucault, Michel, 1994, *Dits et écrits*, Tome 4, Paris, Gallimard.
- Fritz, Verena & Alina Rocha Menocal, 2007, « Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda », *Development Policy Review*, 25 (5), pp. 531-552.
- Gioialucchi, François et Jean-Pierre Olivier de Sardan, 2009, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, 2, n° 198, pp. 383-406.
- Gould, Jeremy, 2005, « Timing, Scale and Style : Capacity as Governmentality in Tanzania », in Mosse, David and David Lewis, *The Aid Effect. Giving and Governing in International Development*, London, Pluto Press, pp. 61-84.
- Grégoire, Emmanuel, 2011, « Niger : un État à forte teneur en uranium », *Hérodote*, 3 (n° 142), pp. 206-225.
- Grünewald, François, 2007, « Morale, éthique et déontologie dans les contextes de la solidarité et de l'action humanitaire », *Revue internationale et stratégique* 3 (N°67), pp. 113-120.
- Hamani, Oumarou, 2014, *Etude des dispositifs d'aide financière. Le cas du Niger*, Marseille, Prospective et Coopération, décembre, 84 p.
- Jacquemot, Pierre, 2011, « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective » (deuxième partie), *Afrique contemporaine*, 3, n° 239, pp. 23-34.
- Kelsall, Tim, 2002, « Shop Windows and Smoke-filled Rooms: Governance and the Repoliticisation of Tanzania », *Journal of Modern African Studies*, 40 (4), pp. 597-619.
- Lafarge, François, 2010, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, no 136, pp. 755-774.
- Lavigne Delville, Philippe, 2013, « “Déclaration de Paris” et dépendance à l'aide : éclairages nigériens », *Politique africaine*, n° 129, pp. 135-155.
- Lavigne Delville, Philippe et Abdelkader, Agali, 2010, « *A cheval donné, on ne regarde pas les dents* ». *Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens*, Niamey, LASDEL, « Etudes et Travaux », n° 83, 113 p.
- Le Meur, Pierre-Yves et Philippe Lavigne Delville, 2009, « Le développement rural et la gouvernance des ressources », in Atlani-Duault, L. et Vidal, L. (eds.), *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement. Des pratiques aux savoirs des savoirs aux pratiques*, Paris, Armand Colin, pp. 73 – 96.
- Lewis, David and Mosse, David, 2006, « Encountering Order and Disjuncture: Contemporary Anthropological Perspectives on the Organization of Development », *Oxford Development Studies*, Vol. 34, No. 1, March, pp. 1-13.
- Lindberg, Staffan I., 2009, « Accountability: The core concept and its subtypes », *Working Paper*, 1, Africa Power and Politics Programme, 23 p.

- Manin, Bernard, 1995, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.
- Mathieu, Marilou, 2007, « “Une république autonome”. La corruption au quotidien dans un programme de coopération au développement au Sénégal », in G. BLUNDO & J.-P. OLIVIER DE SARDAN (dir.), *Etat et corruption en Afrique*, Paris, Karthala, pp. 285-315.
- Médard, Jean-François, 1976, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, 26e année, n°1, pp. 103-131.
- Michel, L., 2008. *L'appui budgétaire : « Et si on essayait le respect et la confiance? »*, EUR-OP.
- Mosse, David, 2005, « Global Governance and the Ethnography of International Aid », in Mosse, D. & Lewis, D. (eds.), *The Aid Effect. Giving and Governing in International Development*, London, Pluto Press, pp. 1-36.
- OCDE, 2012, *Efficacité de l'aide 2011 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Éditions OCDE, Paris.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre, 2004, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, n° 96, pp. 139-162.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre, 2014, *La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens. Connaître la culture bureaucratique pour la réformer de l'intérieur*, Rapport réalisé pour le Haut-Commissariat à la Modernisation de l'Etat (HCME), Niamey, LASDEL, 93 p.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre, 2014, « La manne, les normes et les soupçons. Les contradictions de l'aide vue d'en bas », *Revue Tiers Monde*, 3 (n° 219), pp. 197-215.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre et al., 2011, *Gouvernance locale. La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes*, « Etudes et travaux du LASDEL », n° 95, Niamey, LASDEL.
- Polet, François, 2011, « Du Niger au Nicaragua, difficile réforme de l'aide internationale », Note d'analyse, Centre Tricontinental, 6 p.
- Raffinot, Marc, « L'appropriation (ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, 2010/1 n° 149, p. 87-104.
- Rakner, L. et al., 2004, *The Budget as Theatre : The Formal and Informal Institutional Makings of the Budget Process in Malawi*, Bergen, Christian Michelsen Institute.
- Samuel, Boris, 2011, « Calcul macroéconomique et modes de gouvernement : les cas de la Mauritanie et du Burkina Faso », *Politique africaine*, n° 124, p. 101-126.
- Smith, Daniel Jordan, 2003, « Patronage, per diems and the "workshop mentality": The practice of family planning programs in southeastern Nigeria », *World Development*, Vol. 31, No. 4: 703-715.
- Société d'études et d'évaluation, 2010, *Evaluation conjointe de la coopération de la Commission européenne, de la Belgique, du Danemark, de la France et du Luxembourg avec le Niger 2000-2008*, rapport final.
- Solanet, Guillaume, Chellali, Kamel (sous la coord. de), 2009, *L'aide budgétaire en question : quelle efficacité, pour qui ?*, « Débats et Controverses », n° 2, Paris, GRET.
- Tidjani Alou, M. 2012, « Entre autonomie et dépendance : dynamiques des “policy transfers” en Afrique subsaharienne », *Alternatives Sud*, vol. 19, pp. 107-122.
- Unwin, Tim, 2004, « Beyond budgetary support : pro-poor development agendas for Africa », *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 8, pp. 1501-1523.