

Conditions et principes de construction de synergies entre acteurs

Ph.Lavigne Delville

(intervention à la journée du groupe Education et Formation, Cocodev, 31 mai 2000)

J'ai choisi de centrer mon intervention en amont du sujet qui m'avait été donné, pour vous proposer non pas une typologie des différents niveaux et modes de partenariats mais plutôt une analyse des conditions et principes de construction de synergie entre acteurs (Etat, organisations associatives, collectivités locales). Mon champ de compétence ne couvrant pas l'éducation, j'étaierai mon propos par des exemples tirés de projets concernant les services et le développement local. Il me semble qu'il y a un substrat commun à l'ensemble de ces réflexions, et que cette mise en perspective devrait éclairer vos débats. .

Penser l'accès aux services « publics » dans un contexte en recompositions

Malgré des progrès, les services publics en Afrique (eau potable, éducation, santé, etc.) restent inaccessibles à la majorité de la population. On ne peut plus imputer cela seulement à une question de temps ou de moyens. Plus fondamentalement, il y a aussi une question de conception de ces services, qui ne sont pas adaptés pour une bonne partie de la population. La crise économique des Etats et les Plans d'ajustement structurel achèvent de rendre illusoire la généralisation de ces modèles étatiques. Pour autant, l'objectif d'un service au plus nombre doit être réaffirmé. Dès lors, il faut sans doute réfléchir à une diversification des services, en s'appuyant sur les recompositions socio-politiques en cours :

- une effervescence associative incontestable, même si sa signification sociale reste discutée ;
- une décentralisation en gestation, qui suscite de nombreux espoirs, même si le risque d'un transfert de responsabilités sans moyens est élevé. L'objectif de cette décentralisation est d'ailleurs en question : s'agit-il d'une façon supplémentaire de contourner l'Etat et de faire triompher la loi du marché, ou bien cherche-t-on vraiment une nouvelle légitimation de l'Etat par la construction de collectivités territoriales redevables devant les populations ?

A travers les modes d'action qu'elles mettent en œuvre, les actions de coopération influent sur les relations entre Etat, populations, représentants associatifs. Un des enjeux majeurs actuels, en Afrique, est la crise des modes de gouvernementalité des Etats issus des Indépendances et la recherche d'autres rapports entre Etat et citoyens. Au delà de l'impact direct sur les populations, les actions de développement ont un impact là-dessus. La coopération peut-elle aider à la construction de pouvoirs publics plus soucieux d'efficacité et d'équité ? Com-

ment ? Les acteurs de la coopération ne peuvent pas éluder ces enjeux, au risque d'avoir les effets inverses.

Mesurer les effets pervers de l'aide par projet

Il faut en effet prendre la mesure des effets pervers de l'aide. En « achetant » l'adhésion de l'Etat ou des populations à des projets qu'on a défini pour eux, on contribue à les déresponsabiliser et à favoriser les récupérations. Poursuivant une logique d'efficacité immédiate, le bailleur ou l'opérateur du Nord tend à privilégier les « circuits-courts » et à garder un contrôle direct sur l'action, court-circuitant ou instrumentalisant les institutions du pays bénéficiaire. Loin de sortir renforcée de l'action, les institutions locales en sortent affaiblies. La concurrence entre bailleurs provoque une concurrence locale pour l'accès à l'aide, et un saupoudrage d'infrastructures sans guère de cohérence territoriale.

La concentration actuelle de l'aide et l'illusion selon laquelle les pauvres peuvent autofinancer leurs services aggravent le risque « d'archipelisation » : des îlots de services, sans règles communes, au milieu d'océans sans accès aux services.

Concertation et co-opération pour la production et la gestion de services

Il faut réaffirmer l'ambition d'un service au plus grand nombre. Les besoins sont immenses et diversifiés. Aucun acteur (ni étatique, ni associatif) ne peut seul assurer un service de qualité, couvrant tous les besoins et accessible au plus grand nombre, mais surtout aucun ne détient le monopole de la légitimité. Il s'agit par conséquent de rassembler des compétences, des prérogatives et des moyens complémentaires. La question est dès lors de savoir comment construire de réelles synergies.

Cela passe par des actions concrètes. Mais l'enjeu n'est pas seulement une efficacité immédiate : il est aussi, et en même temps, de contribuer à construire un tissu institutionnel cohérent, au sein duquel les divers acteurs publics, collectifs ou privés contribuent à la production et à la gestion des services. Une telle approche pose la question des politiques et des orientations. On ne saurait simplement déléguer la mise en œuvre des services à des acteurs associatifs en leur refusant le droit de peser sur les orientations et les décisions. Il s'agit donc de construire des lieux de débats sur les politiques publiques et sur leurs modes de mise en œuvre, contribuant à recomposer l'Etat en réaffirmant sa fonction régulatrice.

Peut-on pour autant parler de « partenariat société civile – Etat » ? Le terme me dérange quelque peu. La notion de partenariat devrait à mon sens être réservée à des actions de collaboration *dans la durée* et autour d'*objectifs communs* et d'un *intérêt partagé*. Est-on dans un tel cas de figure, entre des Etats néo-patrimoniaux et une « société civile » bien hétérogène et dont on ne peut *a priori* postuler qu'elle représente l'intérêt des populations dans leur ensemble ?

C'est pourquoi je préfère utiliser les termes de concertation et de coopération (au sens premier de « faire ensemble ») pour la production et la gestion de services. Parler dans ces termes évite la généralité du terme « Etat/société civile » pour mettre l'accent sur des acteurs identifiés (tel ministère ou service déconcentré, telles organisations). Cela oblige à quitter le discours un peu creux sur « l'intérêt général » pour discuter des intérêts que les uns et autres ont dans une collaboration, et à se demander si, et dans quelles conditions, si ces intérêts convergent sur un service de qualité accessible au plus grand nombre. Cela pousse à une approche plus concrète des modes de collaboration, précisant le partage des prérogatives et des responsabilités.

Négocier le cadre institutionnel et les règles du jeu

Pour mettre en place de telles collaborations, il n'existe pas de recette toute faite ni de modèle universel. Le possible dépend des contextes politiques et institutionnels, le bon schéma ne sera pas exactement le même au Mali et au Burkina Faso. De plus, le meilleur montage n'est pas celui qui est le plus séduisant sur le papier : c'est celui que les acteurs concernés se donnent entre eux, pour répondre à des enjeux identifiés en commun. Un dispositif institutionnel ne sera cohérent et efficace que s'il se fonde sur une analyse partagée (et donc une reconnaissance mutuelle des différents acteurs, de leurs points de vue, de leurs intérêts, de leurs capacités). A partir de là, et autour d'objectifs clairs et concrets, des acteurs différents peuvent définir collectivement la façon de les atteindre.

Le cadre institutionnel et les règles du jeu doivent faire l'objet d'une négociation, qui clarifie les fonctions à remplir, aux différentes échelles : les acteurs concernés, les modes de concertation et de collaboration, les règles du jeu, peuvent différer pour ces différentes fonctions. Centrer sur les fonctions à remplir évite de se polariser sur les enjeux institutionnels qui peuvent paralyser toute la démarche. La sociologie des organisations, l'économie institutionnelle, donnent des outils pour cela et pour discuter la pertinence des règles du jeu qu'on met en place : des règles bien faites facilitent l'action collective. Des règles mal conçues en alourdissent le coût, en multipliant les coûts de transactions, les situations de rente, les « passagers clandestins ».

Un fois ce travail préalable d'analyse effectué, les différents acteurs peuvent alors débattre de leurs prérogatives respectives, en traitant avec soin la question de la représentation dans les instances de concertation, et celle des formes contractuelles de délégation de missions par l'Etat de service public à des structures associatives. Cela implique notamment de clarifier le problème de la propriété des infrastructures collectives financées par plusieurs acteurs, qui souffre trop souvent actuellement d'un véritable vide juridique (cf. l'exemple classique d'une école, relevant théoriquement de l'Etat, voire des collectivités territoriales naissantes, mais qui a été financée par des cotisations locales et une Ong, et dont on ne sait plus qui en est le propriétaire ni qui en a la responsabilité).

Conclusion

Une telle approche requiert, de la part des institutions du Nord, à la fois ambition (parce que cela met la barre assez haut, par rapport à une action classique) et modestie (parce que c'est complexe, et qu'on manque de savoir-faire). Elles doivent être attentives à éviter les « transferts de technologie institutionnelle », que l'on fait si facilement en plaquant inconsciemment ses propres références et modes de travail. Il est de leur responsabilité de veiller à limiter les effets pervers classiques de l'aide au développement. Leur intervention se fera souvent à travers l'aide-projet, qui est la principale procédure de financement accessible, mais elles devraient tenter de mettre en œuvre ces projets dans un objectif de construction institutionnelle, en favorisant la concertation entre acteurs et les apprentissages. Elles doivent mieux connaître leurs capacités et leurs limites, et mieux tirer parti d'opportunités de collaboration entre organisations du Nord, et favoriser la capitalisation et les échanges d'expérience.

(intervention à la journée du groupe Education et Formation, Cocodev, 31 mai 2000)