

## Editorial

La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique

Giorgio Blundo

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/apad/129>

DOI : [10.4000/apad.129](https://doi.org/10.4000/apad.129)

ISSN : 1950-6929

### Éditeur

LIT Verlag

### Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2002

### Référence électronique

Giorgio Blundo, « Editorial », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 23-24 | 2002, mis en ligne le 17 février 2006, consulté le 25 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/apad/129> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/apad.129>

---

Ce document a été généré automatiquement le 25 septembre 2020.

Bulletin de l'APAD

---

# Editorial

La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique

Giorgio Blundo

---

- 1 Les débats sur la gouvernance en Afrique se structurent, schématiquement, autour de deux fronts. Le premier véhicule une conception fortement normative et instrumentale de la gouvernance, définie, selon la formule la plus puissamment vulgarisée, comme "the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development" (World Bank 1992 : 1) <sup>1</sup>. Envisagée à la fois comme le problème et la solution de la crise des Etats africains et de l'échec des politiques d'ajustement structurel (Schmitz 1995), la gouvernance devient alors "un bien à poursuivre, un idéal à atteindre" <sup>2</sup>. Dans cette perspective, la réflexion se focalise essentiellement sur les réformes à promouvoir afin de passer d'une "mauvaise" à une "bonne" gouvernance, synonyme de "sound development management" (World Bank 1992 : 1) : favoriser une bonne administration, accroître la responsabilité (*accountability*) des dirigeants et des agents de l'État vis-à-vis des citoyens, garantir la transparence et asseoir la primauté de l'Etat de droit. La littérature produite par les instituts de recherche rattachés à la Banque Mondiale présente de ce fait un caractère avant tout démonstratif et prescriptif : par le choix d'exemples témoignant de "success stories", agrémentés de tableaux statistiques et d'indicateurs sophistiqués, il s'agit de montrer que la "governance matters" (Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton 1999 ; cf. aussi Schacter 2000), en d'autres termes de légitimer une nouvelle forme de conditionnalité de l'aide. Sur le deuxième front, on remarque surtout des travaux qui visent à déconstruire les discours - et moins souvent à analyser les pratiques - des institutions internationales sur la gouvernance.
- 2 Notant que la mouvance développementaliste a évolué, depuis la fin de la guerre froide, vers une dépolitisation de ses contenus et une technicisation de ses interventions, des auteurs comme Ferguson (1990) ont suggéré que la Banque Mondiale (et plus généralement "l'industrie du développement") œuvrerait comme une "anti-politics machine", fournissant des solutions techniques "neutres" à des problèmes préalablement dépouillés de leur valence idéologique et politique. Si cette évacuation

du politique repose sans doute sur le mandat non -politique de la Banque Mondiale <sup>3</sup>, elle est aussi tributaire d'une vision étriquée du rôle de l'Etat, "as a service provider for the economy, rather than as a political entity whose legitimacy is derived from the creation of identity for its citizenship and accountability toward them" (Polzer 2001 : 15).

- 3 Plus récemment, on a relevé les tensions au cœur des réformes de bonne gouvernance : en premier lieu, elles ont une prétention universaliste à peine dissimulée. On suppose que les exigences de transparence, de responsabilité, de primauté du droit comme garant de la propriété privée, etc., s'appuient sur des principes souhaitables et applicables partout, faisant fi des logiques sociales et culturelles locales, des trajectoires diverses de l'État, de ses formes d'hybridation historiquement données. Suivant Pagden, la gouvernance permettrait à la Banque Mondiale de parer aux critiques de ceux qui l'accusent de poursuivre un "agenda" politique dissimulé, c'est -à -dire d'imposer des valeurs démocratiques occidentales (équité, justice, liberté, droits de l'homme, efficacité administrative) sous couvert d'incitations économiques : "(...) En affirmant que ces choses -là ne relèvent pas du gouvernement (...) mais de la "gouvernance", la Banque et ses idéologues ont essayé de faire passer l'idée que, dans le village planétaire ou "voisinage global" moderne, toutes les valeurs non étatiques de ce genre sont neutres du point de vue culturel" (Pagden 1998 : 9 -10).
- 4 En deuxième lieu, on a souligné le paradoxe de réformes dont la possession (*ownership*) est attribuée aux gouvernements récipiendaires de l'aide, tout en étant imposées comme une condition pour obtenir cette aide (Anders 2003). Enfin, on a critiqué la myopie dont témoigne l'exaltation d'une "société civile" érigée en contre-pouvoir d'un Etat toujours suspecté de dérives diverses (Szeftel 1998), démarche qui occulte le rôle concret des forces sociales dans ce processus et tend à se recentrer systématiquement sur la production de règles techniques de "bonne gestion" des services publics. L'accent mis sur les aspects techniques des réformes préconisées des administrations étatiques n'empêchant pas, dans les faits, les conséquences sociales et politiques de telles interventions : privatisations sauvages (Hibou 1999) ou informelles (Blundo et Olivier de Sardan 2001), criminalisation de certains États de la sous-région (Bayart, Ellis et Hibou 1997), accroissement des inégalités sociales. Le marché de la gouvernance risque par ailleurs de profiter aux groupes les mieux à même de dialoguer avec les décideurs nationaux et internationaux, et des nouveaux "courtiers en gouvernance" peuvent alors apparaître <sup>4</sup>.
- 5 L'engouement actuel pour la "bonne" gouvernance, indissociable de la remise en question du rôle de l'Etat -providence et de ses formes d'intervention, apparaît ainsi comme l'élément central de la gouvernementalité <sup>5</sup> néo-libérale. Plus que d'un retrait pur et simple de l'Etat, il est sans doute question d'une réorganisation des techniques de gouvernement, par le transfert de compétence de régulation jadis étatiques vers des acteurs non-étatiques, individuels ou collectifs, auxquels on confère des qualités de responsabilité et de rationalité. Participation, décentralisation et transparence administratives doivent donc être interprétées comme des technologies particulières de gouvernement dotées de leurs propres rationalités politiques, de leurs propres "gouvernementalités" (Lemke 2001 ; Ferguson et Gupta 2002).

Une ethnographie des situations de gouvernance

- 6 Entre approches normatives et téléologiques et leur critique à outrance, les débats autour de la gouvernance et des politiques publiques qui lui sont associées risquent de

s'enliser ou de tourner court. Se cantonner à une analyse des discours, comme le font les approches post-structuralistes ou déconstructionnistes du développement (cf. Escobar 1991, 1995 et 1997), aboutit à des productions scientifiques affligées autant par une anémie ethnographique que par une amnésie historique (Moore 2000 : 659). Une démarche plus constructive pourrait se donner pour objet d'explorer comment les pratiques discursives de - et sur - la gouvernance effectuent-elles un aller-retour entre les niveaux international, national et local, pour s'inscrire finalement dans des contextes sociaux et politiques particuliers.

- 7 Mais on peut aussi emprunter un autre chemin : dépasser les apories de la "bonne gouvernance" pour explorer empiriquement les sens que peut revêtir la notion de gouvernance une fois débarrassée de ses aspects normatifs. C'est la voie que l' APAD a choisi de parcourir, en organisant, en collaboration avec l'African Studies Center (ASC), le colloque sur "La gouvernance au quotidien : les relations entre services publics et collectifs et leurs usagers" (Leiden, 22 -25 mai 2002). En effet, son instrumentalisation par les institutions de Bretton Woods occulte le fait que la notion de gouvernance n'est ni récente, ni vouée seulement à légitimer des réformes exogènes visant à métamorphoser des bureaucraties dysfonctionnelles en pourvoyeurs de services publics de qualité. Dès les années 70, les analystes des politiques publiques dans les pays du Nord se saisissent de ce qui apparaît à la fois comme "un outil scientifique destiné à décrypter un certain nombre de tendances lourdes de l'évolution socio-économique actuelle et comme la portion de réalité que vise ce concept" (Lafaye 2001), à savoir des mutations au sein des démocraties occidentales qui mettent en évidence une crise de "gouvernabilité" : l'émergence d'acteurs qui n'appartiennent pas à la sphère traditionnelle du gouvernement, et qui pourtant jouent un rôle dans la conduite des affaires publiques, nouant des relations complexes (d'antagonisme, de complémentarité, de simple juxtaposition) avec l'Etat.
- 8 L'attention glisse ainsi du gouvernement (les institutions et les agents chargés de gouverner) à la gouvernance (l'art ou la manière de gouverner dans un contexte social et politique fragmenté et traversé par des réseaux divers) (Boyer 1990). Évoquant des "styles de gouvernement dans lesquels les frontières entre les secteurs public et privé et à l'intérieur de chacun de ce secteur tendent à s'estomper [et] (...) des mécanismes de gouvernement qui n'ont pas besoin, pour fonctionner, de l'autorité et des sanctions de la puissance publique" (Stoker 1998 : 20), la gouvernance reçoit, dans cette littérature, une dimension analytique - comment interpréter les relations entre politique non-institué et non politique ? - et descriptive - quelles transformations réelles connaissent les modes de gouvernement ? (Merrien 1998 : 63).
- 9 Transposée au contexte africain, cette problématique garde-t-elle une certaine valence heuristique et permet-elle d'envisager la possibilité d'une ethnographie des situations de gouvernance ? Un des ateliers des précédentes Journées scientifiques de l' APAD (Saint-Louis du Sénégal, janvier 2000) s'interrogeait déjà sur les manières dont l'Etat était investi et "négocié" au quotidien par ses agents et ses usagers. L'accent était alors mis sur une ethnographie de l'Etat "local" : il s'agissait d'observer les lieux concrets de rencontre entre les services étatiques (déconcentrés et décentralisés) et leurs usagers, en s'inspirant des recherches menées par différentes équipes au sein de l'APAD sur la gestion foncière, la petite corruption, les pouvoirs locaux en situation de décentralisation, les systèmes de santé publique.

- 10 Toutefois, il nous a semblé opportun de nous tourner de l'Etat local vers la gouvernance locale, dans la mesure où l'Etat africain n'est plus - mais l'a-t-il jamais été réellement ? - le seul acteur du changement social et économique et le seul pourvoyeur de services d'intérêt public ou collectif. Il apparaît de plus en plus privatisé, selon des procédures qui sont d'abord institutionnelles mais aussi informelles, agissant dès l'intérieur, par l'action de ses propres fonctionnaires et d'une multitude de personnels bénévoles ou précaires, qui jouent le rôle de "courtiers administratifs" (Blundo 2001 ; Olivier de Sardan 2001 ; Blundo et Olivier de Sardan 2001). En outre, des institutions multiformes à caractère non-étatique (associations de producteurs, groupements de quartier, ONG nationales ou internationales) mais également des acteurs privés (notables, investisseurs, gros commerçants) contribuent à la production de services qui relevaient par le passé des administrations étatiques. Du reste, l'Etat est aussi concurrencé et court-circuité, dans son intervention quotidienne, par les bureaucraties parallèles implantées par l'aide internationale.
- 11 Décrire et analyser la "gouvernance au quotidien" traduit ainsi la prise en compte de processus d'éclatement des centres de pouvoir et d'émergence de configurations originales qui ne peuvent plus , être questionnées en s'appuyant sur les dichotomies traditionnelles comme Etat société civile, privé -public ou exclusion -inclusion" ni interprétées à l'aune de formules creuses comme "la déliquescence de l'Etat" ou l'avancée de la société civile". S'ouvre alors un vaste chantier empirique, où la gouvernance peut nous servir comme fil conducteur à l'établissement d'un certain nombre de questions concrètes <sup>6</sup> :
- 12 - Comment les différents acteurs et groupes sociaux (étatiques, paraétatiques, privés, etc.) définissent et règlent les affaires qu'ils conçoivent comme publiques, en d'autres termes comment ils se gouvernent au sens premier du terme (et repris par Foucault [1994] avec la notion de gouvernementalité) ?
- Quelles sont les formes institutionnelles et politiques réelles qu'ils mettent en place pour assurer l'offre d'un certain nombre de services publics <sup>7</sup>, dans des domaines concrets comme la santé, l'eau, la gestion des ressources naturelles, la fourniture l'énergie électrique, l'évacuation des déchets domestiques, les transports, l'enseignement, la sécurité, la justice, l'aide humanitaire ou les projets de développement ?
  - Quels sont les acteurs impliqués dans - ou exclus de - ces processus, selon quels critères d'éligibilité et de légitimité ? <sup>8</sup>
  - Comment sont produites, débattues, transformées, mises en œuvre, contrôlées et évaluées les règles de gestion de ces services ?
  - Quelles formes concrètes prend l'interaction entre usagers et fournisseurs des services ?
  - Comment ces services sont-ils constitués, selon les situations concrètes, en enjeux techniques, économiques ou politiques ?
- 13 Les contributions réunies dans ce numéro - les textes présentés aux séances plénières <sup>9</sup> et les synthèses des débats au sein des ateliers thématiques - abordent et prolongent quelques-unes de ces interrogations. Elles reflètent assez bien la diversité des terrains (géographiques et thématiques) qui ont été mis à confrontation dans le colloque de Leiden. Sous cet angle, la septième édition de ses Journées scientifiques biennales marque une étape significative dans l'évolution de l'APAD, tant par le nombre considérable de papiers soumis à l'appréciation du comité scientifique (qui en a retenus 57 sur les 75 présentés), que par l'atténuation du traditionnel biais ouest -africain et francophone de notre réseau scientifique. Bien que l'Afrique de l'Ouest demeure de loin

la sous-région la plus représentée avec 37 contributions et que le Sénégal, le Mali, le Bénin et le Burkina fournissent la base de beaucoup d'études empiriques (respectivement 10, 5, 4 et 3), il faut remarquer l'élargissement du comparatisme aux pays anglophones, notamment le Ghana (5 contributions) et le Nigeria (5 également). L'Afrique centrale (6 papiers sur le Cameroun et 1 sur le Tchad) était aussi traditionnellement représentée dans les travaux de l'APAD, mais c'est surtout l'ouverture vers l'Afrique orientale (4 papiers sur la Tanzanie) et australe (5 contributions sur l'Afrique de Sud, et trois autres sur le Malawi, la Namibie et le Zimbabwe) qui suggère le décloisonnement des terrains apadiens et inaugure des possibilités de dialogue et de confrontation avec des traditions de recherche anglophones. Le biais "rural" qui avait caractérisé les premiers colloques de l'APAD, déjà remis en question par le thème des journées de Saint-Louis en janvier 2000<sup>10</sup>, s'est définitivement disloqué dans cette exploration des services publics et collectifs, où l'on a amplement débattu de problèmes urbains comme l'évacuation des déchets solides et liquides, les transports publics, l'électricité, les réseaux de distribution de l'eau et la gestion de l'insécurité dans les grandes agglomérations. Et même des objets "classiques" de la réflexion au sein du réseau APAD, comme la décentralisation, la gestion des ressources naturelles et le phénomène associatif, ont été revisités à nouveaux frais.

- 14 Outre les sites et acteurs "classiques" de l'interaction entre services étatiques et citoyens-usagers de l'administration (comme la santé décrite par *Ouattara* ou les réformes de municipalisation abordées par *Hahonou*), les travaux présentés ici identifient et décrivent de nouveaux espaces de production et de gestion des affaires et services publics : des comités de gestion d'un forage dans la vallée du fleuve Sénégal (*Dia*), un camp de réfugiés mauritaniens au Sénégal (*Fresia*), la gestion des installations sanitaires privées et publiques en milieu urbain et rural au Ghana (*Van der Geest* et *Obirih-Opareh*), ou encore des espaces interstitiels dans lesquels les ressources liées à l'occupation d'un poste au sein de la haute administration sont socialisées et redistribuées (*Anders* pour le cas du Malawi).
- 15 Ces divers "terrains" dévoilent la multiplicité des acteurs en présence et font éclater quelques-unes des catégorisations commodes qui autorisaient jadis l'analyse des sociétés africaines. Dans les situations décrites, point d'Etat monolithique, engagé dans une entreprise de contrôle ou de domination d'une "société civile" occupée à lui résister ou se repliant sur elle-même. L'entrée par un service d'intérêt public ou collectif ouvre la voie à des descriptions fines qui, sans céder à la tentation d'invoquer la complexité du social sans pour autant chercher à l'expliquer, identifient ces acteurs par leurs propres intérêts, leurs logiques et moyens d'action et leurs stratégies respectifs. Ces ethnographies montrent que désormais il n'y a plus de service public, en Afrique, dont la délivrance ne comporte l'implication, plus ou moins intense, de ces quatre pôles : les services administratifs de l'Etat, les administrations du développement (ONG et agences internationales), les organisations à caractère "communautaire" (de l'association au conseil communal) et les opérateurs privés. Ainsi, *Fresia* montre que la gestion des cases de santé et des écoles dans les camps de réfugiés au Sénégal est le fruit de la négociation et de la coopération entre les réfugiés, leurs représentants, des ONG nationales et internationales, le HCR et les services administratifs de l'Etat sénégalais, ces derniers jouant un rôle ambigu, entre attentisme et récupération. Même un simple comité de gestion d'un forage (décrit par *Dia*) devient

un enjeu économique et politique que se disputent les villageois (catégorie elle-même peu homogène, dans la mesure où "vieux" et "jeunes" rivalisent pour le leadership des instances de gestion) et les associations d'émigrés (installés à Dakar ou en France), relayées par l'ONG française Ingénieurs sans frontières.

- 16 S'intéresser aux lieux où se produisent (ou non) localement des services d'intérêt public ou collectif ne signifie pas pour autant que le regard soit rivé sur le local. La réduction de la focale d'observation permet au contraire de saisir empiriquement les articulations entre le niveau local, national et international. C'est pourquoi *Dia* parle, à propos du forage de Kanel, de la création d'un espace public transnational. Rappelons aussi que la décentralisation, composante essentielle des recettes institutionnelles de la "bonne gouvernance", s'inscrit dans des configurations politiques locales "multicentriques", constituées de pouvoirs fragmentés et diffus, ce qui augmente la complexité et l'enchevêtrement des niveaux de décision et dilue la question de la responsabilité et de la légitimité (comme le montre *Hahonou* pour le cas du Niger)<sup>11</sup>.
- 17 De même, réfléchir sur les services publics ne doit pas laisser penser que les frontières entre public et privé soient si nettes. Leurs contours restent en revanche fortement brouillés : des acteurs et des intérêts privés peuvent susciter des initiatives visant l'intérêt général, comme le montrent *Van der Geest et Obirih-Opareh* à propos des problèmes publics que pose la défécation, activité intime et privée. Face au manque d'initiative des décideurs et des usagers, seuls les fournisseurs de services privés (constructeurs de latrines, vidangeurs, etc.) semblent œuvrer pour la gouvernance, pragmatiquement définie par les auteurs comme la gestion réussie d'affaires communautaires à travers un mélange d'acteurs publics, privés et associatifs afin de contribuer au bien-être individuel.
- 18 Dans son article sur l'espace humanitaire envisagé comme espace de gouvernance, *Fresia* parvient à des conclusions analogues. Des services d'intérêt général (ici la santé et l'éducation) initialement promus par la convergence d'intérêts privés (incarnés par les réfugiés et leurs partenaires non-étatiques), font ensuite l'objet d'une tentative de récupération de la part l'État, ce qui a pour effet paradoxal d'effacer les atouts qui en avaient décrété le succès : des soins à moindre coût et une éducation de qualité. Dans le cas décrit, les fonctionnaires des services étatiques concurrencés par le dispositif humanitaire ont fait montre d'un réflexe corporatif : l'autorité étatique peut ainsi produire des formes d'action publique qui en définitive ne servent pas l'intérêt général.
- 19 Le brouillage des frontières entre public et privé est confirmé aussi dans les analyses des cultures et des habitus bureaucratiques esquissées par *Ouattara et Anders*. La première illustre les gouvernances (professionnelles et individuelles) des personnels de santé burkinabés, à travers une sociologie des modes de construction d'une carrière, des motivations, de la gestion du temps et des moyens, de la recherche d'avantages formels et illicites. La santé publique apparaît *de facto* privatisée de façon informelle et dès l'intérieur : les intérêts des agents de santé priment sur ceux des patients, qui sont tantôt traités de façon inhumaine tantôt choyés, selon les logiques du favoritisme, du clientélisme et de la corruption. Une piste pour la compréhension des "déontologies pratiques" des agents de l'Etat nous vient d'*Anders* : s'inspirant du concept de pluralisme juridique, il suggère que l'administration du Malawi est traversée par de divers systèmes de normes : les normes bureaucratiques officielles ; les normes régissant les relations sociales ; les normes informelles internes à l'administration. Les

actions quotidiennes des agents de l'État et leur comportement au sein des services sont dictés par des ajustements "situationnels" entre ces trois systèmes normatifs.

Dysfonctionnements et corruption : la crête étroite entre euphémisation et pathologisation

- 20 Même si le colloque de Leiden n'affichait pas directement le thème de la corruption, l'univers des transactions illicites a été un objet de réflexion transversal à beaucoup de communications. 27 papiers, sur les 57 retenus, portent directement sur les pratiques corruptrices, ou les abordent de façon incidente, comme une des multiples formes d'interaction entre services publics et usagers. Le traitement de la corruption ne se réduit pas pour autant à une dénonciation scandalisée et moralisante des transactions observées, ni cède à une recherche stérile des fonctions prétendues de la corruption, encore moins elle ne traduit une intériorisation aveugle de la rhétorique de la "bonne gouvernance". En revanche, ce phénomène émerge empiriquement et en tant que donnée ethnographique, dans les discours gouvernementaux, dans les plaintes des usagers, dans les propos tantôt embarrassés, tantôt cyniques des fonctionnaires, dans les expressions populaires qui décrivent les pratiques dites illicites, dans la rumeur qui accuse ou justifie les actions des décideurs, dans les soupçons qui accompagnent souvent la gestion d'un bien collectif. En d'autres termes, la corruption n'est pas pensée ici en termes normatifs, comme l'envers de la bonne gouvernance. Elle représente plutôt un mode de gestion politique et administrative, ou si nous voulons, un mode de gouvernance parmi d'autres.
- 21 Certes, le terrain des pratiques corruptrices est parsemé d'embûches conceptuelles et méthodologiques (Blundo et Olivier de Sardan 2000 ; Blundo 2003), et nous partageons la mise en garde de *Mamadou Diouf* sur la nécessité de questionner les vertus heuristiques de ce concept à la lumière des trajectoires historiques de la gouvernabilité coloniale et post-coloniale. Certes, recourir, dans nos analyses, à des termes comme "dysfonctionnements" ou "corruption", laisse entrevoir le risque "de mimer et reproduire, et de manière très imparfaite" (*Diouf, infra*) les paradigmes des institutions de Bretton Woods. Il est pourtant possible d'échapper aux affres de la pathologisation (l'Afrique malade de corruption) sans tomber dans la tentation d'euphémiser la portée de pratiques politiques et administratives qui, en deçà du fait qu'elles sont illicites et "dysfonctionnelles" au regard des codes pénaux ou administratifs nationaux, sont à la fois un facteur d'accès et d'exclusion des ressources publiques, et sont de ce fait tributaires de perceptions locales ambiguës, tantôt bienveillantes, tantôt stigmatisantes, mais jamais neutres. On est sur une crête étroite, mais nous croyons qu'on peut parler de "dysfonctionnements" sans forcément dériver vers le jugement de valeur.
- 22 Lorsque les participants à l'atelier "services publics urbains" (cf. *Van Djik*) font état de défaillances dans la production de services publics de qualité, pour ne citer qu'un exemple, ils ne constatent pas seulement le décalage avec les normes proclamées et les discours publics, mais aussi et surtout le décalage entre le fonctionnement de ces services et les attentes des usagers : l'évaluation défavorable, et parfois aussi l'évaluation morale, vient d'abord des citoyens des pays étudiés, sans que l'on puisse pour autant classer ces perceptions négatives dans le lot des stéréotypes courants sur l'univers bureaucratique (cf. Lipsky 1980 ; Hertzfeld 1992).
- 23 En outre, la lecture - tantôt stigmatisante, tantôt résignée, tantôt indulgente - que fournissent les usagers en décrivant les dysfonctionnements qu'ils vivent



quotidiennement dans l'accès aux ressources et aux services publics, ne se limite pas aux relations qu'ils nouent avec les administrations étatiques. Les instances de gestion décentralisées ne constituent pas non plus un rempart contre les pratiques corruptrices, la gabegie ou l'incompétence (*Dia et Bierschenk*).

- 24 A la tâche indispensable de déconstruire les discours officiels, nationaux comme internationaux, sur la corruption, doit pouvoir s'adjoindre une posture non-idéologique, non-normative et empiriquement informée, selon laquelle la corruption représente une porte d'entrée, et non des moindres, pour explorer d'autres objets : le fonctionnement réel et les processus de socialisation des institutions étatiques, les frontières mouvantes entre fonctions, institutions et ressources publiques et privées, les cultures et les éthiques professionnelle des fonctionnaires, l'évolution des représentations locales de la fonction publique et les nouvelles trajectoires de la réussite sociale.

Vers une anthropologie de la délivrance des biens et services publics

- 25 Au risque de sombrer dans la généralisation abusive, on peut suggérer que les travaux présentés à Leiden contiennent, dans leur diversité, quelques traits communs laissant entrevoir les grandes lignes d'une anthropologie de la délivrance de services et biens publics <sup>12</sup>.
- 26 Tout d'abord, elle se donne pour objectif de revisiter à nouveaux frais des objets, constitués en problèmes sociaux et politiques, qui sont généralement appréhendés "par le haut", dans une dimension macrosociologique et macro politique, par des économistes et des politologues.
- 27 Dans cette entreprise, elle privilégie une démarche de type interactionniste, sensible à l'enchevêtrement des logiques sociales (Olivier de Sardan 2002), ayant constamment recours à des variations d'échelle pour observer les phénomènes étudiés, visant une étude "compréhensive" de phénomènes transversaux, entre le local et le global. La plupart des contributions présentées à Leiden constituent de ce fait un exemple convaincant, loin de certaines dérives post-modernes, d'une anthropologie multi-sites (Marcus 1995), croisant "terrains", situations et langages différents et demandant une posture comparative : comparaison entre points de vue différents, entre logiques d'action diverses.
- 28 Tout en se focalisant sur les mutations contemporaines qui affectent les espaces publics, cet ensemble de travaux ne délaisse pas pour autant une vision diachronique, dans un dialogue avec l'histoire et avec un intérêt soutenu pour les dynamiques et les processus.
- 29 Ensuite, les questions et les méthodes de l'anthropologie du développement sont ici prolongées bien au-delà de ses domaines "classiques", c'est-à-dire les interventions extérieures prenant la forme du "projet". L'observation est désormais portée sur les problèmes quotidiens d'organisation, de définition de règles communes, de prise en compte des incertitudes qu'engendrent des transformations institutionnelles confuses et rapides.
- 30 Mais l'élément peut-être le plus novateur réside dans le fait qu'une anthropologie de la délivrance des services publics permet de réunir dans un même champ d'observation des objets qui ont été artificiellement séparés par des barrières infra-disciplinaires ; la sociologie des administrations et des cultures professionnelles, dont on sait combien elles sont peu explorées en Afrique (cf. Copans 2001 et Darbon 2001), l'anthropologie

des organisations et des mouvements sociaux, l'anthropologie politique étudiant les phénomènes de courtage et l'anthropologie des réformes et des politiques publiques (Baré 2001). Une telle posture dévoilera sans doute que des domaines apparemment différents comme l'Etat, le privé et l'associatif, fonctionnent au concret à travers des technologies de gouvernement similaires (Ferguson et Gupta 2002 : 995). Nous voilà revenus à une des questions initiales du colloque de Leiden, c'est-à-dire une exploration empirique des gouvernementalités contemporaines en Afrique.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Anders G.**, 2003, "An Ethnography of "Loan Arrangements" between the Bretton Woods Institutions and the Government of Malawi - Good Governance as Technology", Paper presented at the workshop *Order and Disjuncture : The Organisation of Aid and Development*, September, 26 -28, London, SOAS, ms, 27 p.
- Baré J -F.** (ed.), 2001, *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, Paris, L'Harmattan.
- Baré J -F.**, Ellis S., Hibou B., 1997, *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, [Paris] : Ed. complexe ("Espace international"), 167 p.
- Blundo G.**, 2001, "Négociant l'Etat au quotidien : intermédiaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise", *Autrepart*, n° 20 ; 75 -90.
- Blundo G.**, 2003, "Décrire le caché. Autour du cas de la corruption", in G. Blundo et J. -P. Olivier de Sardan (eds.), *Pratiques de la description*, Paris, Éditions de l'EHESS (coll. Enquête) : 75 -111.
- Blundo G.**, et **Olivier de Sardan J.-P.**, 2000, "La corruption comme terrain. Pour une approche socio -anthropologique", in Blundo, G. (ed.), *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*. Paris, PUF - Genève, IUED : 21 -46.
- Blundo G.**, et **Olivier de Sardan J.-P.** (eds.), 2001, "La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest", *Politique africaine*, n°83 : 8 -37.
- Boyer W.**, 1990, "Political Science and the 21<sup>st</sup> Century : from Government to Governance", *Political Science and Politics*, vol. 23, n° 1 : 50 -54.
- Copans J.**, 2001, "Afrique noire : un État sans fonctionnaires ?", *Autrepart*, n° 20 : 11 -26.
- Darbon D.**, 2001, "De l'introuvable à l'innommable ; fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques", *Autrepart*, n° 20 : 27 -42.
- Dommen E.**, 1997, "Paradigms of Governance and Exclusion", *Journal of Modern African Studies*, vol. 35, n° 3 : 485 -494.
- Escobar A.**, 1991 "Anthropology and the development encounter : the making and marketing of development anthropology", *American Ethnologist*, 18 (4) : 658 -82.
- Escobar A.**, 1995, *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*, Princeton ; Princeton University Press.

- Escobar A.**, 1997, "Anthropologie et développement", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 154 : 539 -559.
- Ferguson J.**, 1990, *The Anti -Politics Machine. Development, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ferguson J.**, et **Gupta A.**, 2002, "Spatializing States : Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality", *American Ethnologist*, vol. 29, n° 4 : 981 -1002.
- Foucault M.**, 1994, "La gouvernementalité", in *Dits et Écrits*, édition établie sous la direction de Daniel Defert et François Ewald avec la collaboration de Jacques Lagrange, Paris, Gallimard, 4 vol., Texte n° 239, t. III : 635 -657 ("Bibliothèque des sciences humaines").
- Jessop B.**, 1998, "L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155 : 31 -49.
- Hertzfeld M.**, 1992, *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*, Chicago and London : University of Chicago Press.
- Hibou B.**, 1998, "Economie politique du discours de la Banque Mondiale en Afrique sub - saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire", *Les Etudes du CERI*, n° 39.
- Hibou B.**, (éd.), 1999, *La privatisation des États*, Paris : Karthala.
- Kaufmann O.**, Aart K., Pablo Zoido -Lobaton, 2000, *Governance Matters*, "Policy Research Working Papers", n° 2196, Washington : World Bank : Institute.
- Lafaye C.**, 2001, "Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations ? ", in C. Andrew et L. Cardinal, *La démocratie locale à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa.
- Lemke T.**, 2001, "'The Birth of Bio -Politics' - Michel Foucault's Lecture at the Collège de France on Neo -Liberal Governmentality", *Economy and Society*, vol. 30, n° 2 : 190 -207.
- Lipsky M.**, 1980, *Street -level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York : Russel Sage Foundation.
- Marcus, G.E.**, 1995, "Ethnography in/of the world system. The emergence of multi -sited ethnography", *Annual Review of Anthropology*, n° 24 : 95 -117.
- Marquette H.**, 2001, "Corruption, democracy and the World Bank", *Crime, Law & Social Change*, n° 36 : 395 -407.
- Mathieu M.**, 2001, "La lutte contre la corruption au Bénin, au Niger et au Sénégal", in G. Blundo et J. -P. Olivier de Sardan (eds), *La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest. Approche socio - anthropologique comparative : Bénin, Niger et Sénégal*, EHESS -IUED -IRD, rapport de recherche, octobre : 249 -270.
- Merrien F.-X.**, 1998, "De la gouvernance et des Etats -providence contemporains", *Revue Internationale des Science Sociales*, n° 155 : 61 -71.
- Moore D.S.**, 2000, "The Crucible of Cultural Politics : Reworking "Development" in Zimbabwe's Eastern Highlands", *American Ethnologist*, vol. 26, n° 3 : 654 -689.
- Olivier de Sardan J.-P.**, 2001, "La sage -femme et le douanier. Cultures professionnelle locale et culture bureaucratique privatisée", *Autrepart*, 20 : 61 -73.
- Olivier de Sardan J.-P.**, 2002, "Les trois approches en anthropologie du développement", *Revue Tiers -Monde*, 168 : 737 -762.

- Pagden A.**, 1998, "La genèse de la "gouvernance" et l'ordre mondial "cosmopolitique" selon les Lumières" *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155 : 9 -17.
- Polzer T.**, 2001, *Corruption : Deconstructing the World Bank Discourse*, London, Development Studies Institute, LES (Working Paper Series n° 01 -18), 31 p.
- Schacter M.**, 2000, *Sub-Saharan Africa : Lessons from Experience in Supporting Sound Governance*, Washington D. C. :World Bank Operations Evaluation Department (ECO Working Paper Series), n° 7, 27 p.
- Schmitz G.J.**, 1995, "Democratization and Demystification : Deconstructing "Governance" as Development Paradigm", in Moore, David B. and Schmitz, Gerald J. (eds.), *Debating Development Discourse. Institutional and Popular Perspectives*, London, Macmillan Press : 54 -90.
- Smouts M.-C.**, 1998, "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales", *Revue Internationale de Sciences Sociales*, n° 155 : 85 -94.
- Stoker G.**, 1998, "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue Internationale de Sciences Sociales*, n° 155 : 19 -30.
- Szeftel M.**, 1998, "Misunderstanding African Politics : Corruption and The Governance Agenda", *Review of African Political Economy*, vol. 25, n° 76 : 221 -240.
- World Bank**, 1989, *Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, DC.
- World Bank**, 1992, *Governance and Development*, Washington, DC.

## NOTES

- 1.Ce n'est pas ici le lieu pour esquisser, même sommairement, la généalogie de l'usage de la notion de gouvernance par les bailleurs de fonds internationaux, ni pour tracer les liens entre cette notion et celles de démocratisation ou de corruption politique. Malgré les différences, liées notamment aux impératifs de non-ingérence politique contenus dans les statuts de la Banque Mondiale. on peut toutefois parler d'un consensus assez général sur les politiques d'aide et de coopération inspirées par le dernier paradigme néo-libéral.
- 2.Selon les termes employés par Marie-Claude Smouts (1998 : 86) dans son analyse critique de la notion de gouvernance en sociologie des relations internationales.
- 3."The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member ; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions". Art. 10, sec. 10 des *Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development*, 1944, cité in Marquette (2001 : 398).
- 4.Pensons aux différentes ONG. spécialisées dans la lutte contre la corruption, qui fleurissent partout depuis la moitié des années 90. Sur cet aspect, voir Mathieu (2001).
- 5.Entendue, suivant Foucault (1994), comme une conduite qui agit sur d'autres conduites.
- 6.Que nous reprenons ici de l'appel à contributions du colloque de Leiden.
- 7.Mais qu'on pourrait aussi définir comme collectifs, communaux, ou communautaires: c'est justement le sens de ces variations qui était au cœur des interrogations du colloque.

8.À ce propos, Dommen (1997) rappelle que la gouvernance, au sens de " styles de gouvernement", peut se décliner sous une variété de formes (corporatisme, prébendalisme, conciliarité et kleptocratie) impliquant à des degrés divers des dynamiques d'exclusion sociale et politique.

9.Deux contributions présentées en plénière ne figurent pas dans ce dossier: celle de Wiebe Nauta ("How to Transfer and Manage a Public Resource ?"). publiée dans le n° 22 du *Bulletin de l'APAD* issu de l'atelier "gouvernances foncières" ; et celle de Charles Gore et David Pratten ("The Politics of Plunder: The Rhetorics of Order and Disorder in Southern Nigeria"), publiée in *African Affairs*, Vol. 102, n° 407, April 2003: 211-240.

10.Cf. le *Bulletin de l'APAD* n° 19, A. S. Fall, Ch. Gueye et I. Dia (eds), "Les interactions rural-urbain: circulation et mobilisation des ressources", 2000.

11.Cf. aussi la synthèse des débats au sein de l'atelier "Décentralisation et pouvoirs locaux", rédigée par *Bierschenk*.

12.Quelques-uns des développements ici esquissés s'inspirent du débat qui a suivi la synthèse finale du colloque, proposée par J. P. Olivier de Sardan.

---

## AUTEUR

GIORGIO BLUNDO

EHESS -SHADYC. Centre de la Vieille Charité. 2 rue de la Charité, 13002 Marseille, mail : blundo@ehess@cnrs-mrs.fr