

Papiers de recherche

Auteur

Jean-Pierre Olivier de Sardan

Coordination

Stéphanie Leyronas (AFD)

La délivrance
des biens
d'intérêt général
en Afrique.
Pratiques
palliatives,
réformes de l'État
et communs

Introduction	5
1. Les biens d'intérêt général	7
2. Les services publics en Afrique : une demande non satisfaite	9
3. Les huit modes locaux de gouvernance	11
3.1. Le mode de gouvernance associatif	12
3.2. Le mode de gouvernance communal	16
3.3. Le mode de gouvernance marchand	17
3.4. Les co-délivrances palliatives	18
4. Les réformateurs de l'intérieur comme experts contextuels	19
Conclusion	22
Bibliographie	24

Agence française de développement

Papiers de recherche

Les *Papiers de Recherche de l'AFD* ont pour but de diffuser rapidement les résultats de travaux en cours. Ils s'adressent principalement aux chercheurs, aux étudiants et au monde académique. Ils couvrent l'ensemble des sujets de travail de l'AFD : analyse économique, théorie économique, analyse des politiques publiques, sciences de l'ingénieur, sociologie, géographie et anthropologie. Une publication dans les *Papiers de Recherche de l'AFD* n'en exclut aucune autre.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s) ou des institutions partenaires.

Research Papers

AFD Research Papers are intended to rapidly disseminate findings of ongoing work and mainly target researchers, students and the wider academic community. They cover the full range of AFD work, including: economic analysis, economic theory, policy analysis, engineering sciences, sociology, geography and anthropology. *AFD Research Papers* and other publications are not mutually exclusive.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s) or its partner institutions.

La délivrance des biens d'intérêt général en Afrique

Pratiques palliatives, réformes de l'État et communs

AUTEUR

Jean-Pierre Olivier de Sardan

Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL)

COORDINATION

Stéphanie Leyronas (AFD)

Résumé

Étant donné la polysémie du concept de communs, nous utilisons le concept de biens d'intérêt général, dont le contenu varie selon les situations historiques. En Afrique, différentes institutions (modes de gouvernance) délivrent des biens d'intérêt général, chacune selon ses propres règles du jeu et normes pratiques : l'État, l'aide au développement, les associations, les municipalités, les chefferies, les structures religieuses, les mécènes et le secteur privé. La mauvaise qualité des services délivrés par l'État, qui est pourtant l'objet des plus fortes attentes, engendre diverses formes de délivrance palliative, en particulier à partir du mode de gouvernance associatif (qui inclut certains communs). Mais les associations sont le plus souvent très dépendantes de l'aide extérieure, et leurs activités disparaissent en général quand l'aide prend fin. Toute réforme pérenne des services publics implique donc de s'appuyer sur les acteurs innovants au sein de la fonction publique elle-même (mode de gouvernance bureaucratique-étatique), tout en nouant des collaborations avec des acteurs innovants au sein en particulier du monde associatif et des municipalités, mais éventuellement d'autres modes de gouvernance, dans une perspective de réduction de la dépendance à l'aide.

Mots-clés

Afrique, service public, innovation, associations, commun, intérêt général, mode de gouvernance

Remerciements

Je remercie pour leurs commentaires sur une première version de ce texte Philippe Lavigne Delville et Stéphanie Leyronas (qui est à l'origine de ce texte, prévu initialement pour figurer dans l'ouvrage *L'Afrique en communs. Tensions, mutations, perspectives*).

Classification JEL

S/O

Versión originale

Français

Acceptée

Novembre 2022

Abstract

Given the polysemy of the concept of Commons, we use the concept of Goods of general interest, the content of which varies according to historical situations. In Africa, different institutions (modes of governance) deliver goods of general interest, each according to its own rules of the game and practical standards: the State, development aid, associations, municipalities, chiefdoms, religious structures, patrons and the private sector. The poor quality of services delivered by the State, which is nevertheless the object of the highest expectations, generates various forms of palliative delivery, in particular from the associative mode of governance (which includes some commons). However the associations are most often very dependent on external aid, and their activities generally disappear when the aid ends. Any lasting reform of public services therefore involves relying on innovative actors within the civil service itself (bureaucratic-state mode of governance), while forging collaborations with innovative actors within the associative world and municipalities in particular, but possibly other modes of governance, with a view to reducing aid dependency.

Keywords

Africa, public service, innovation, associations, common, general interest, mode of governance

Acknowledgements

I would like to thank Philippe Lavigne Delville and Stéphanie Leyronas (who is at the origin of this text, originally intended to appear in the book *The Commons, Drivers of Change and Opportunities for Africa*) for their comments on a first version of this text.

JEL Classification

N/A

Original version

French

Accepted

November 2022

Introduction

Le rapport des communs (terme lui-même à géométrie variable) à l'État est loin d'être simple. Le plus souvent posé en termes conflictuels, il est pour l'essentiel envisagé sous trois dimensions assez différentes, bien qu'elles puissent parfois se superposer.

- 1) Soit il s'agit de retirer du marché des biens publics pour éviter leur privatisation par un État d'orientation néo-libérale et adepte du « *New public management* », en créant un nouveau régime de droits et de gestion impliquant les bénéficiaires (ou usagers) eux-mêmes, régime que l'on entend ensuite faire reconnaître par l'État national. L'exemple de l'eau en Italie et de la commission Rodotà vient alors immédiatement à l'esprit (Carrozza et Fantini 2013 ; Orsi 2018). La problématique est assez similaire pour ce qui est souvent appelé des « biens publics mondiaux », même si au niveau international ceux-ci restent un slogan et non une réalité (Leyronas et Bambridge 2018).
- 2) Soit il s'agit de lutter contre la verticalité et le centralisme de l'État, de redonner de l'initiative et de la responsabilité aux citoyens de base, en soutenant à cet effet diverses formes d'organisations volontaires, de contrôles communautaires, d'économie sociale et solidaire et de collectifs militants, plus efficaces que la bureaucratie et les institutions trop hiérarchisées (Alix *et al.* 2018). On pense alors à l'exemple étudié par Elinor

Ostrom (Ostrom *et al.* 1973) démontrant les meilleures performances d'une police gérée par des associations de voisinage par rapport à une police classique de grande ville. On pense aussi aux avantages des structures en charge des « *common pool resources* » (CPR), étendus désormais à d'autres types de communs, bien au-delà des seules ressources naturelles, y compris en milieu urbain (Borch et Kornberger 2015). Cette perspective qui considère que des compétences habituelles de l'État peuvent être mieux prises en charge par des formes d'auto-organisation citoyenne n'est pas sans rapport avec certaines traditions politiques européennes hostiles au centralisme étatique (proudhonisme, mouvement coopératif, autogestion).

- 3) Enfin, dans une variante du cas précédent, c'est le constat de défaillances majeures des États dans la délivrance des services publics dont ils ont la charge qui débouche par défaut sur des solutions locales et communautaires. C'est cette dimension « palliative » qui est mise le plus souvent en avant concernant l'Afrique, où les services publics sont très généralement en mauvais état. C'est celle-ci que nous allons examiner en priorité. La délivrance palliative implique le plus souvent des acteurs appartenant à des institutions différentes, parmi lesquelles le monde associatif.

Mais, en ce qui concerne l'Afrique, les groupes formels et informels de type communautaire ou associatif, qui sont souvent regroupés sous le terme de « communs », font face à des problèmes qui se manifestent peu dans les pays occidentaux (bien qu'ils puissent parfois y exister aussi de façon plus discrète). Nous aborderons deux d'entre eux. Le premier est la dépendance à l'aide extérieure, y compris en ce qui concerne la « société civile », expression incontournable dans le monde du développement, qui recouvre au moins en partie ce qu'on entend par « communs ». Le second porte sur les notions de « communauté » et de « traditions », associées parfois trop rapidement à « communs » dès lors qu'il est question de l'Afrique, et qui véhiculent en grande partie des clichés que démentent les études empiriques approfondies en sciences sociales.

D'autre part, la question de la réforme interne des services publics risque d'être « oubliée » par une approche qui serait exclusivement centrée sur les innovations palliatives à base communautaire et asso-

ciative, lesquelles constitueraient alors la seule source de revitalisation des services publics. Sans nier le rôle important de cette pression externe, nous tenterons donc de prendre en compte le défi capital des innovations « d'en bas » au sein des services publics eux-mêmes.

Nous utiliserons notre propre conceptualisation, issue de trente années de recherche sur les projets de développement, les services publics et les politiques publiques : « biens d'intérêt général », « modes de gouvernance locaux », « co-délivrance ». Mais nous tenterons bien sûr d'établir diverses connexions avec l'univers sémantique des communs, en particulier en conclusion.

Précisons enfin que le matériau empirique qui sous-tend cette analyse est un produit collectif : ce sont les enquêtes menées par l'ensemble des chercheurs du LASDEL (qu'on pourrait qualifier de « commun scientifique »)¹ depuis plus de vingt ans, principalement au Niger et au Bénin, mais aussi dans d'autres pays francophones d'Afrique de l'Ouest et du Centre.

¹ Le LASDEL est un laboratoire indépendant de sciences sociales nigérien et béninois qui travaille principalement sur la délivrance des services publics, les politiques publiques et les interventions des programmes de développement. On trouvera les résultats de ses recherches en libre accès sur www.lasdel.net. L'ouvrage *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale en Afrique et au-delà* (Olivier de Sardan 2021) s'appuie largement sur ces résultats. Dans ce même ouvrage on trouvera une analyse détaillée des « modèles voyageurs » en ingénierie sociale, des « normes pratiques » des agents de l'État, des « modes de gouvernance » développementiste et bureaucratique-étatique, et des « experts contextuels ».

1. Les biens d'intérêt général

De nombreuses approches des communs partagent une approche « entitaire », héritée de Samuelson (1954) et reprise de façon modifiée par Ostrom (1990), cherchant à définir, à partir d'éléments objectifs, un ensemble stable – une entité naturelle – et à la doter de frontières – tracer des démarcations entre bien commun et bien privé, *club goods* et CPR, mais aussi entre bien public pur et bien public impur, ou entre bien commun mondial, bien commun local et bien collectif –, alors que d'autres approches tentent de définir les communs non sur la base de la nature des ressources concernées, mais à partir de leurs usages ou de leurs finalités, aboutissant alors à distinguer biens communs, communs sociaux, communs ou commun au singulier (Bardhan et Ray 2008 ; Ballet 2008 ; Hervé et Gallenga 2019 ; Leyronas et Bambridge 2018 ; Coriat *et al.* 2020). Il en découle une assez grande confusion sur ce que chacun entend par le terme « commun », dont le plus petit dénominateur semble consister en une valeur positive accordée à une diversité de formes d'action collective non étatiques et non marchandes.

Mais on peut aussi préférer aux typologies formelles des approches plus empiriques et nettement circonscrites. Ainsi une proposition récente (Lavigne Delville, Ancey, et Fache 2022), s'appuyant en particulier sur des exemples africains, permet de mieux appréhender la complexité de diverses réalités regroupées sous le terme de commun, en lui substituant le concept de « gouvernance de ressources en accès partagé », l'appellation de communs au sens strict s'appliquant alors à une forme particulière de ces dernières, celle où des ressources sont réservées à un accès collectif exclusif, limité à des ayants-droits.

Pour notre part, nous utiliserons ici l'expression de « biens d'intérêt général » pour désigner tous les biens et services que le sens commun (une opinion publique très largement partagée) considère à un moment donné et dans un espace donné comme devant être disponibles pour tous, sans préjuger des formes, des droits, des usages et des modes de gouvernance permettant d'y accéder. Cette perspective s'appuie sur les représentations sociales des groupes sociaux considérés, variables selon les contextes locaux ou historiques.

« Des biens comme l'eau, la santé, les marchés, la sécurité, l'école, la justice, ou les secours en cas de famine, correspondent tous à des préoccupations réelles partagées par les populations du Sahel, qui ont des attentes fortes dans ces domaines, et qui considèrent à la fois que l'État et les pouvoirs politiques ont des devoirs en la matière (et déplorent donc leurs manquements et leurs insuffisances) et à la fois qu'il faut faire feu de tout bois et accepter dès lors d'autres solutions, de type palliatif.

Ces biens sont perçus par tous comme indispensables à tous. Ils relèvent autrement dit d'un sens largement partagé de l'intérêt général. Mais les conditions de délivrance de ces biens sont très largement locales (même si elles font intervenir des acteurs non locaux), car c'est localement qu'on boit, qu'on est protégé, qu'on vend ses animaux ou qu'on met au monde.

Ces biens d'intérêt général ont une signification émiqique : chaque habitant de nos sites d'enquête au Niger voit bien de quoi il s'agit, *grosso modo*, et « bien d'intérêt général » (à la différence de « commun ») peut être traduit sans grandes difficultés dans les langues locales. On dira en zarma *han kan ga borey kul nafa*, « ce qui profite à tous » ou *bor kul wone*, « ce qui est à tous » (en hausa *mai ma kowa anfani* ou *na kowa*). De façon plus concrète, on dira par exemple en zarma *koyra kul deyo* (« le puits pour tous » ou « le puits de tous »).

C'est donc l'existence d'un large consensus chez les usagers comme chez les prestataires dans un contexte donné qui détermine si un bien sert (ou non) l'intérêt général (...). [En Europe] le pain avait d'ailleurs été dans un passé lointain un bien d'intérêt général à vaste échelle : des émeutes éclataient s'il faisait défaut ou si son prix était excessif. On pourrait relire dans cette perspective la littérature classique sur l'« économie morale » (Thompson 1971 ; Scott 1976) : le souverain est tenu pour responsable par ses sujets de ce qui est perçu comme bien d'intérêt général. Dans d'autres contextes, d'autres types de nourritures considérées comme indispensables à la vie de tous deviennent parfois, en cas de hausse des prix ou de disette, des biens d'intérêt général dont le prix ou le manque sont à la base de vastes protestations populaires, comme Vincent Bonnacase (2011) l'a montré à propos du Sahel. » (Olivier de Sardan 2021)

Les attentes, en matière de délivrance de biens d'intérêt général, sont, dans tous les pays africains où le LASDEL a enquêté, très largement tournées vers l'État. Il s'agit alors des « services publics », dans le sens ordinaire de ce mot, qui est celui que nous utiliserons ici, à savoir les biens d'intérêt général délivrés par les administrations et offices publics, autrement dit par les « appareils d'État » (Althusser 1970).

Mais d'autres institutions, présentes au niveau local dans chaque pays, délivrent aussi des biens d'intérêt général. Les chefferies ont une fonction d'accueil, d'arbitrage, de sécurité, de renseignement. Les maires ont des compétences en matière de santé, d'école, de police, d'aide sociale. Les mécènes construisent des dispensaires et envoient des secours en cas de disette. Les centres de santé confessionnels et les écoles catholiques, protestantes ou islamiques prolifèrent à côté d'un secteur privé florissant dans ces deux domaines. Les projets de développement sont présents jusque dans les campagnes les plus reculées, fournissant des ressources, des emplois, des services, des appuis techniques, des architectures organisationnelles, de l'aide humanitaire. Les coopératives,

groupements paysans ou féminins, comités de gestion, associations de développement, et Organisations non gouvernementales (ONG) nationales se multiplient.

Ces diverses institutions sont autant de formes organisées de délivrance de biens d'intérêt général, chacune ayant ses objectifs spécifiques et ses règles du jeu (ses normes) spécifiques. Nous les appelons des « modes de gouvernance locale ». On pourrait d'ailleurs associer les normes informelles, ou « normes pratiques », aux règles formelles, si l'on entend par normes pratiques des écarts régulés, routiniers et convergents aux normes formelles. Chaque ensemble de normes formelles typiques d'un mode de gouvernance connaît autrement dit des écarts relativement banalisés et prévisibles à ces normes formelles. Normes formelles et normes pratiques sont le plus souvent spécifiques à chaque mode de gouvernance, bien que certaines normes pratiques soient transversales : par exemple, les modes de gouvernance bureaucratique-étatique, communal, et associatif partagent une absence généralisée de recours aux sanctions prévues en cas de fautes (détournements, abus de pouvoirs, favoritisme, absentéisme, non-respect des protocoles)².

Le mode de gouvernance bureaucratique-étatique se trouve donc loin d'être seul en piste. Néanmoins il est celui qui suscite le plus d'attentes.

2. Les services publics en Afrique : une demande non satisfaite

Les services d'intérêt général délivrés par le mode de gouvernance bureaucratique-étatique, autrement dit les services publics de l'État, en termes plus simples, sont dans une crise profonde au Niger et plus généralement en Afrique. Malgré une extension très importante en termes de couverture depuis les indépendances (beaucoup plus d'écoles, beaucoup plus de centres de santé, beaucoup plus de tribunaux, beaucoup plus de postes de police, beaucoup plus d'aide en cas de disette), leur très mauvaise qualité est massivement critiquée par les usagers dans la grande majorité des pays : trop d'instituteurs contractuels incompetents, mal formés et mal payés, trop de personnels de santé absentéistes, cupides et méprisants, trop de juges corrompus et vassaux du pouvoir, trop de policiers violents et racketteurs, trop d'aide détournée.

2 Voir Souley et Hahonou 2004 ; Olivier de Sardan, Bako, et Harouna 2019. Une limite de l'approche par ailleurs pionnière d'Ostrom est de s'être pour l'essentiel focalisée sur les règles formelles produites par les *commoners*, mais sans prendre en compte les écarts régulés à ces règles (les normes pratiques), souvent importants. Toutefois elle évoque parfois l'existence de « règles pratiques », ou « règles de fait » (Ostrom 1992), sans développer ce point, sans doute parce qu'elle est à la recherche d'invariants structurels (« *universal building blocks* », Ostrom 2005, 5) qui relèvent d'une grammaire institutionnelle (Chanteau et Labrousse 2013, 9), comme le montrent ses diverses typologies des règles (formelles) au sein des communs (Ostrom 2008).

L'école publique était hier au cœur de la formation des citoyens des nouveaux États et de l'émergence des futures élites (l'instituteur était un modèle). Elle est devenue aujourd'hui, après le désastre de l'ajustement structurel et la focalisation quasi exclusive sur le nombre d'enfants scolarisés (en termes d'objectifs pour le développement), une école réservée aux pauvres et de mauvaise réputation, ne débouchant pas sur des emplois (le commerçant ou l'ouléma sont devenus les nouveaux modèles). Les classes supérieures mais aussi moyennes ont toutes leurs enfants dans des écoles privées (Olivier de Sardan, Bako, et Harouna 2019).

En outre, ces services publics ne tiennent tant bien que mal debout que grâce à l'aide extérieure, à quelques « poches d'efficacité » près (Leonard 2010 ; Roll 2015), d'autant plus remarquables. Sans cette aide, la situation du système scolaire, du système de santé, de l'appareil judiciaire, de la sécurité publique, de l'aide humanitaire serait encore bien pire. Leur échec est donc aussi perçu comme un échec de l'aide internationale, pourtant considérable.

Néanmoins, malgré ces critiques quasi unanimes, la demande d'État reste partout forte. Elle s'exprime à travers le constat amer des défaillances des États actuels et une forte nostalgie pour un passé où les services publics étaient certes moins accessibles au plus grand nombre mais étaient de meilleure qualité (sous les régimes de parti unique des débuts des indépendances et les régimes militaires qui les ont remplacés). Les enquêtes menées depuis vingt ans révèlent une attente très largement répandue de services d'intérêt général délivrés par l'État, un État que chacun souhaite protecteur et équitable, donc aux antipodes de la plupart des régimes actuels.

De plus, la crise sahéenne et la progression de l'insurrection jihadiste témoignent des ravages auxquels aboutissent la faiblesse des États et la défaillance des services publics. La réforme en profondeur des administrations et des métiers de l'État, la (re)construction de services publics de proximité ayant une qualité acceptable, la transformation d'États clientélistes, racketteurs et répressifs en États justes, protecteurs et « délivreurs » (de services d'intérêt général) sont clairement des revendications populaires majeures et des impératifs politiques incontournables à moyen terme, ce qui pose des problèmes face aux stratégies de nombreuses institutions de développement qui tendent souvent à contourner ou ignorer les États en privilégiant la « société civile », c'est-à-dire le monde associatif³.

3 Bien sûr les grandes agences de développement soutiennent aussi financièrement ou techniquement les États et tels ou tels de leurs services, et sont d'ailleurs à l'origine de nombreux projets de réformes de ces derniers. Mais le court-circuitage des États au profit du monde associatif local est largement pratiqué par l'industrie du développement.

3. Les huit modes locaux de gouvernance

Nous avons identifié huit modes locaux de gouvernance, au Niger et au Bénin, que l'on retrouve pour l'essentiel, avec des nuances et modalités diverses, dans la plupart des pays africains : les modes de gouvernance *bureaucratique-étatique* (délivrance par les services publics de l'État et selon ses règles), *développementiste* (délivrance par les institutions d'aide au développement et humanitaires et selon leurs règles), *associatif* (délivrance par des associations et des ONG nationales et selon leurs règles), *municipal* (délivrance par des mairies et selon leurs règles), *chefferial* (délivrance par les chefs dits coutumiers et selon leurs règles), *religieux* (délivrance par des institutions religieuses chrétiennes ou islamiques et selon leurs règles), *mécénal* (délivrance par des « ressortissants » du terroir ayant réussi en ville ou ayant émigré et selon leurs règles) et *marchand* (délivrance par des opérateurs économiques privés et selon leurs règles). On retrouve leur présence à travers chaque pays, et jusque dans des campagnes marginalisées.

On voit que plusieurs d'entre eux sont absents en Europe ou n'y ont qu'une importance mineure en termes de délivrance de services d'intérêt général : les modes de gouvernance développementiste, mécénal, chefferial, et même religieux (malgré diverses exceptions pour ce dernier).

Ces huit modes de gouvernance sont pour la plupart d'entre eux très éloignés de ce qu'on appelle généralement des communs au sens large. Ils ne sont pas fondés sur une quelconque participation populaire directe à la gestion des biens d'intérêt général, et moins encore sur une création partagée de leurs règles de délivrance.

La chefferie, présentée comme « traditionnelle », et en fait héritière de la chefferie administrative mise en place par les colonisateurs français, concentre divers pouvoirs dans les seules mains du chef, qui défend le plus souvent des valeurs patriarcales, aristocratiques et inégalitaires (discrimination envers les descendants d'esclaves ou les familles arrivées longtemps après la fondation du village).

Les mécènes sont, en ce qui concerne le Niger, des grands commerçants ayant fait fortune à l'étranger ou des notables politiques établis en ville, qui investissent dans leur village ou leur région sur un mode généralement clientéliste : ils payent une pompe pour le village, financent la réfection de l'école ou la construction d'une mosquée, envoient des sacs de riz en période de soudure, tout en soutenant la campagne électorale d'un de leurs protégés.

Le mode de gouvernance associatif semblerait par contre *a priori* éligible pour une analyse en termes de communs. Le mode de gouvernance communal pourrait éventuellement y prétendre, bien que son caractère administratif, ses liens avec l'État, et sa forme électorale classique l'en éloignent. Quant au mode de gouvernance marchand, aux antipodes de la perspective des communs, les effets réels des

privatisations préconisées par certains bailleurs de fonds sont bien souvent différents des effets escomptés.

3.1. Le mode de gouvernance associatif

En ce qui concerne le mode de gouvernance associatif, à y regarder de plus près les choses sont nettement plus compliquées. Une première distinction s'impose, entre : (a) associations informelles d'apparence traditionnelle ; (b) associations formelles dépendantes de l'aide internationale ; (c) associations formelles indépendantes de l'aide internationale.

3.1.1. Les associations informelles d'apparence traditionnelle

Les associations informelles traditionnelles au sens strict (d'origine précoloniale) sont de plus en plus rares. Les exploitations agricoles regroupant sous l'autorité du patriarche parfois plus d'une centaine de personnes ont à peu près toutes disparu, les groupes de classe d'âge travaillant en commun se sont le plus souvent évaporés, les initiations collectives sont devenues rarissimes.

Par contre on assiste souvent à l'émergence d'associations informelles néo-traditionnelles nombreuses. On connaît les milices plus ou moins « ethniques » constituées de « chasseurs » (*dozo* bambara, *mbanga* hausa), les groupes de sociabilité de voisinage (les *grins* au Mali, les *faada* au Niger), les réunions hebdomadaires de femmes (*foyandi* au Niger), les tontines. Si les tontines peuvent relever des communs dans le sens le plus général (il s'agirait en fait de *club goods* dans la typologie d'Ostrom), on est loin de la délivrance d'un bien d'intérêt général. Quant aux associations de chasseurs, qui délivrent certes un bien d'intérêt général, la sécurité (mais qui créent aussi parfois de l'insécurité), elles sont profondément hiérarchiques.

Une opinion assez répandue porte sur le fait que l'Afrique traditionnelle (lire : précoloniale) serait un réservoir de pratiques communautaires qu'il suffirait de revivifier. Il y a là à la fois un biais historique (l'Afrique précoloniale était aussi un monde de guerres, de raids, d'esclavage, de scissions, de rivalités de proximité) et une illusion (l'Afrique contemporaine a peu à voir avec l'Afrique de la fin du XIXe siècle, dont les structures collectives se sont profondément transformées et souvent délitées, et où « l'invention des traditions » (Hobsbawm et Ranger 2012) est tout autant pratiquée si ce n'est plus qu'ailleurs dans le monde).

3.1.2. Les associations formelles dépendantes de l'aide internationale

L'essentiel du secteur associatif est en fait constitué d'associations formelles diverses créées à l'initiative de programmes de développement financés par les Partenaires techniques et financiers (PTF – agences d'aide, institutions internationales, ONG du Nord). En milieu rural, ce sont les coopératives, groupements paysans, groupements féminins, comités de gestion de toutes sortes, que les projets de développement rural ont fait sortir de terre au fil des années. En milieu urbain, ce sont en particulier les associations de promotion des droits de l'homme, de lutte contre l'esclavage ou la

corruption, de soutien aux consommateurs, et d'innombrables ONG nationales. Toutes ont bénéficié ou sont en train de bénéficier d'un appui de l'industrie du développement. Celle-ci, en effet, a, depuis quelques décennies, ciblé le secteur associatif local comme un bénéficiaire privilégié de ses appuis, ou comme un auxiliaire précieux de ses interventions, imposant souvent aux gouvernements l'implication de la « société civile » comme une conditionnalité des financements. Cette « société civile » devient donc un partenaire incontournable, promu par les bailleurs de fonds, et accepté le plus souvent de mauvaise grâce par les États.

Le terme de « société civile » peut tromper. Il est inflationniste dans la mesure où il tend à faire de toute association une émanation de la « société civile », et donc implicitement un représentant de la société tout court (hors l'État). Mais de fait la « société civile » se réduit pour l'essentiel à deux composantes : le secteur syndical et le secteur associatif. Ce dernier ne représente le plus souvent que lui-même. Un groupement paysan qui réunit dix paysans dans un village qui en compte 80 représente en général dix paysans, et pas 80, et encore moins tous les paysans du canton. Un comité de gestion d'un forage censé avoir été « élu » par « la communauté » a souvent été désigné par le chef de village et devient fréquemment la cible des critiques des usagers parce qu'il traite le forage comme une source de ressources personnelles (Olivier de Sardan et Dagobi 2000).

Le fait qu'une association ait pour objectif la défense d'une cause d'intérêt général ne la transforme pas pour autant magiquement en mandataire de tous ceux qui sont concernés par cette cause. Une ONG de lutte contre le VIH-SIDA n'a d'autre mandat que celui de ses membres, et n'est représentative ni de l'ensemble des personnes vivant avec le VIH-SIDA, ni de toutes celles qui veulent s'en prémunir. Militer contre le réchauffement climatique ou la santé pour tous, se donner un champ d'action qui va bien au-delà des intérêts immédiats de ses membres, être reconnu à cet égard par un État ou une institution internationale, tout cela est très louable et peut dans certains cas (une action militante de longue durée et une audience forte, par exemple) fonder une légitimité morale ou politique, mais ne donne pas le droit d'échapper pour autant à des critères de représentativité effective. La fondation Bill Gates est plus puissante que n'importe quel État africain dans le domaine de la santé, elle entend être au service du bien général, mais elle reste l'expression de la volonté de quelques personnes. Il en est de même pour une association locale au Niger se donnant les mêmes objectifs malgré son manque de moyens. L'impact, l'audience, les objectifs et la représentativité sont des critères à partir desquels toute organisation peut être évaluée, mais qui restent néanmoins nettement distincts.

Des réserves analogues peuvent s'appliquer à l'appellation « communauté ». Celle-ci connote en effet une signification consensuelle, une « illusion communautaire » qui est souvent bien éloignée de la réalité. Les villages africains sont tout autant divisés et traversés de jalousies, de contradictions et de luttes de faction que tous les villages de par le monde⁴.

4 C'est une autre objection qui a été faite aux travaux d'Ostrom : dans les communs qu'elle décrit, les conflits sont censés être arbitrés par des règles du jeu auxquelles chacun souscrit car elles ont été élaborées avec l'accord de chacun (Lavigne Delville 2009). La vie quotidienne est souvent bien différente.

Pour avoir des points de vue variés et ne pas tomber dans l'illusion d'homogénéité, les chercheurs du LASDEL savent tous qu'après avoir eu des entretiens avec un chef de village au Niger, il faut en avoir avec son cousin ou neveu qui a été son concurrent malheureux pour l'élection (la candidature à une élection à la chefferie de village ou de canton est réservée aux membres de la famille régnante). Le chef étant élu à vie, son parent recalé sera son opposant à vie.

Nous n'avons jamais vu de cas, au cours de nos enquêtes au Niger, au Bénin, au Mali, en Guinée, en Centrafrique, où, si l'on fait l'histoire d'un comité de gestion, d'une coopérative ou d'un groupement, il n'y ait pas eu de scission, de coup de force ou d'accusation de mauvaise gestion.

En langue songhay-zarma (Niger, Mali, Bénin), le terme *baabizey* (enfants d'un même père mais pas d'une même mère) signifie plus généralement la jalousie, la rivalité, la concurrence. Il est utilisé au-delà de la sphère de la parenté pour caractériser tous les (nombreux) conflits de proximité, en particulier dans la sphère politique, entre membres d'un même parti (Olivier de Sardan 2017), mais aussi dans la sphère associative.

Qu'on l'appelle ou non « société civile » ou « participation communautaire », le secteur associatif moderne délivrant des services d'intérêt général est en tout cas profondément dépendant de l'aide au développement et de l'aide humanitaire. Pour en bénéficier, les associations, groupements et comités doivent donner une image positive, représentative d'un village qui est uni, d'adhérents qui sont solidaires, ils doivent alimenter l'« illusion communautaire », qui peut prendre la forme de l'illusion d'un commun. Non seulement les PTF financent ou appuient techniquement le secteur associatif national, mais aussi ils lui fournissent ses règles « constitutionnelles » (et parfois même « collectives », ne lui laissant guère que les règles « opérationnelles ») selon la typologie proposée par Ostrom (2005). L'« injonction participative » des bailleurs de fonds (oxymore qui résume l'ambiguïté d'une grande partie de l'aide internationale) est aux antipodes de l'élaboration « par en bas » de règles du jeu partagées théorisée par Ostrom. L'ingénierie associative occidentale (assemblée générale annuelle, bureau élu, président) est importée, voire imposée telle quelle, et, étant le plus souvent inadaptée aux contextes locaux, elle est en conséquence bien souvent démantelée ou contournée (sur les transferts monétaires au Niger, voir Olivier de Sardan et Hamani 2018). Les ONG nationales fonctionnent comme des sous-traitants des ONG internationales, et doivent se soumettre à leurs termes de références, à leurs règles comptables et à leurs procédures administratives. Les principaux leaders associatifs sont vite recrutés par l'industrie de l'aide, dont ils deviennent alors des rouages. Quand les financements disparaissent, les associations qui en dépendent disparaissent le plus souvent (par exemple, dans le cas du Niger, pour les déchets et l'assainissement, voir Blundo 2003 et Hahonou 2003 et pour l'eau, voir Issa 2011).

Les commissions foncières (COFO) au Niger apparaissent comme une *success story*, car, pour régler les conflits fonciers que l'État n'arrive pas à gérer, donner des titres de propriété, baliser les couloirs de passages des troupeaux, elles associent à différents niveaux (province, municipalité, village) toutes les parties prenantes (représentants de l'État, des mairies, des associations d'éleveurs, des chefferies, des ONG intervenant dans ce domaine). Néanmoins les enquêtes du LASDEL ont montré que seules fonctionnent vraiment les COFO appuyées par un « projet » (qui fournit les moyens de déplacement, les frais de mission, le salaire du secrétaire exécutif). Les autres n'existent que sur le papier.

Les projets de développements initiés et financés par les migrants africains en France (concernant surtout le Sénégal et le Mali) ne sont pas exempts de telles mésaventures. Diverses études (Lavigne Delville 1991 ; Daum 1998) ont montré qu'il leur arrivait fréquemment le même sort qu'aux programmes soutenus par les PTF, et qu'ils fonctionnaient aussi comme des « rentes », les structures mises en place sur le terrain pour bénéficier de cette rente disparaissant quand celle-ci se tarit.

Il existe évidemment des exceptions, qui sont particulièrement intéressantes. Certaines associations, certains groupements, certains comités de gestion survivent à la fin de la perfusion extérieure. Ils sont rares, mais ces « survivants » sont alors éligibles à la désignation de communs au sens habituel (et relativement vague) du terme.

À titre d'exemple positif de commun « survivant » dans le secteur palliatif des services publics on pourrait évoquer certaines associations d'usagers de l'eau (ASUREPS) dans des secteurs périphériques de Kinshasa non desservis par la société nationale Regideso. Mises en place à l'initiative d'une ONG locale (Action pour le développement des infrastructures en milieu rural – ADIR Congo) qui est au centre du dispositif (Bédécarrats *et al.* 2019), et largement soutenue par les PTF, ces associations participent à toutes les étapes de mise en place des infrastructures et nomment une unité de salariés en charge de la gestion journalière du réseau. Les gains de la vente d'eau permettent de couvrir les frais d'entretien du dispositif, et les bénéfices dégagés sont réinvestis dans des activités sociales du quartier. Il semblerait que, à la fin du soutien extérieur, certaines ASUREPS aient réussi à se maintenir tout en élargissant leurs activités au-delà du secteur de l'eau.

C'est en effet seulement dans la durée, après la fin de l'aide, qu'on peut savoir si la pérennisation est véritablement acquise, et si une réelle dynamique locale est à l'œuvre. Mais l'industrie du développement ne commande quasiment jamais des bilans des programmes cinq ans après leur fin, et c'est bien dommage. Dans le cas des ASUREPS on doit donc se féliciter qu'une étude soit en cours pour un bilan qualitatif de cette expérience plusieurs années après la fin de l'aide.

Le « pourquoi » de ces exceptions reste à documenter. L'existence de leaders charismatiques (que d'autres appelleront « entrepreneurs de commun » ou « porteurs de communs ») est souvent attestée, ce qui ne garantit pas une institutionnalisation synonyme de permanence à long terme, comme tous les lecteurs de Max Weber le savent. Mais d'autres facteurs entrent évidemment en jeu. Par exemple, l'existence de gains monétaires individuels associés à un autofinancement collectif de l'association peut expliquer la survie ou la reproduction de ces structures dans la durée.

Il en est ainsi avec des groupements de producteurs de coton, structure obligée du processus de commercialisation du coton depuis des décennies dans tous les pays africains concernés, qui comporte, après le paiement individuel des producteurs, un système de ristournes *a posteriori* versées à la caisse du groupement, ristournes qui sont le plus souvent affectées à des financements d'équipements collectifs en lieu et place des communes ou de l'État.

C'est en tout cas un domaine où des recherches approfondies seraient bienvenues, sachant qu'il doit s'agir de travaux de type socio-anthropologique rigoureux, impliquant une insertion réelle sur le terrain, et donc en mesure de documenter les *implementation gaps*, les effets inattendus, les décalages entre discours ou chiffres officiels et pratiques réelles, dans un domaine où les doubles discours, les stratégies de contournement, les réponses de « bons élèves » aux questionnaires et le manque de fiabilité des chiffres sont des normes pratiques largement répandues.

3.1.3. Les associations formelles indépendantes de l'aide internationale

Quant à la dernière catégorie, celle des associations formelles ayant émergé et ayant été actives dans la durée sans aide extérieure déterminante, elle peut relever aussi d'une analyse en termes de communs. Nous n'avons pas d'exemple à fournir, ce qui signifie non pas que de telles associations n'existent pas, mais simplement qu'elles sont rares. Une fois encore des recherches solides sur ce sujet seraient utiles.

3.2. Le mode de gouvernance communal

Le thème des services publics a beaucoup de résonance au niveau des municipalités. Les collectivités locales sont en effet dotées de quelques compétences en matière de santé, d'école, d'aide sociale ou de sécurité. Néanmoins elles ne disposent très généralement pas des moyens financiers et humains indispensables et l'État les aide bien peu à mettre en œuvre ces compétences.

Les ateliers tenus au Niger en 2013 et 2015 par le LASDEL avec une quarantaine de maires – à la tête de communes où des recherches de ce laboratoire avaient été menées depuis plusieurs années – ont montré une très forte préoccupation des élus pour une amélioration de la qualité des prestations (souvent

considérées comme mauvaise ou déplorable) des instituteurs ou des infirmiers. Les maires se situaient clairement du côté des usagers et critiquaient un État incapable de promouvoir des réformes et ne donnant aucun moyen aux maires pour intervenir.

D'un point de vue théorique, dans la littérature sur les communs, les communes ne relèvent pas des communs, malgré la proximité sémantique. Elles sont en effet fondées sur la représentativité électorale, leurs règles de fonctionnement ont été élaborées au niveau national, et elles constituent le dernier échelon de la pyramide étatique. Néanmoins certains élus municipaux sont particulièrement concernés par les services publics, dans une perspective de défense des usagers et des citoyens, et leur proximité avec ces derniers peut leur permettre de jouer un rôle majeur dans une prise en compte palliative de leurs besoins et de leurs demandes, dans leurs interactions aussi bien avec l'État qu'avec les bailleurs de fonds.

Le problème des évacuations sanitaires est crucial, en particulier pour les accouchements dystociques nécessitant une césarienne. Il existe des ambulances disponibles dans les chefs-lieux de canton, mais le prix de l'essence et l'indemnité de déplacement du chauffeur sont à la charge des usagers. Plusieurs mairies au Niger ont décidé d'assumer ces dépenses, qui sont trop élevées pour divers ménages, ou pour lesquelles la famille n'a pas eu le temps de prendre des dispositions.

De même certaines mairies achètent des cahiers pour les élèves des écoles primaires, parfois en collaboration avec l'association de parents d'élèves, l'État censé les fournir étant défaillant.

3.3. Le mode de gouvernance marchand

Quelques mots sont nécessaires à son sujet, car il intervient souvent à titre palliatif dans le champ des services d'intérêt général. Déléguer à des opérateurs économiques privés des fonctions de délivrance de biens d'intérêt général (ou plus spécifiquement de service public) n'est pas nécessairement une conditionnalité émanant d'institutions internationales au nom de l'idéologie néolibérale (bien que cela soit parfois le cas, comme l'ajustement structurel l'a montré en son temps). Il peut aussi s'agir d'une stratégie palliative sectorielle ou locale, visant à trouver une solution efficace là où l'État, mais aussi une gestion associative impulsée par les PTF, avaient échoué. Néanmoins le mode de gouvernance marchand n'est pas la solution miracle, et il échoue lui aussi bien souvent.

Après des années de gestion étatique centralisée des forages au Niger (*via* l'Office des eaux et du sous-sol, une agence dédiée), et face à la dégradation du parc faute de maintenance, la gestion communautaire de l'eau a pris le relais à l'initiative des agences d'aide, avec partout dans le monde rural des

comités de gestion élus, conformément au modèle communautaire et participatif cher aux bailleurs de fonds. Après deux décennies, ce modèle s'est révélé lui aussi inefficace. Un troisième mode de gouvernance a alors été mis en place, toujours par les agences d'aide : la gestion par un opérateur privé bénéficiant d'une délégation de service public et contrôlé par une association des usagers de l'eau. Mais le bilan de la maintenance des ouvrages n'est guère plus brillant : l'entretien et les révisions prévus par le cahier des charges ne sont pas faits par le prestataire dans la plupart des cas (Olivier de Sardan et Mohamadou 2019).

Le paiement par l'utilisateur ne relève pas seulement du mode de gouvernance marchand. Il peut être implanté dans le cadre de la gouvernance bureaucratique-étatique (cf. recouvrement des coûts dans la santé) comme dans le cadre de la gouvernance associative (cf. comités de gestion de l'eau elle-même payante). C'est une solution palliative à laquelle il est fait de plus en plus recours. Mais ce n'est pas la seule. En fait, face à la crise des services publics et à l'incapacité de l'État de la résoudre, on assiste à une combinaison variée de co-délivrances palliatives dans lesquelles l'utilisateur n'est pas le seul à mettre la main à la poche.

3.4. Les co-délivrances palliatives

Pour suppléer aux carences des services publics, des processus palliatifs proches de ce qu'Ostrom, adepte d'une gouvernance polycentrique (Chanteau et Labrousse 2013), a appelé la « coproduction des services publics »⁵ sont à l'œuvre un peu partout en Afrique⁶.

Eau et assainissement sont à cet égard des domaines privilégiés, qui « associent des acteurs multiples pour une gestion partagée » (Durand, Cavé, et Salenson 2021, 15)⁷. Des formes de type « communs » sont alors souvent impliquées, en Europe comme en Afrique (Micheaux et Aggeri 2019). On a aussi évoqué à ce sujet une « gouvernance hybride » (Baron et Bonnassieux 2013). L'implication de formes associatives dans ces co-délivrances palliatives n'échappe toutefois pas au problème de la dépendance à l'aide, car elle se fait le plus souvent à l'initiative de PTF (en particulier *via* des ONG du Nord), et avec leur appui financier et technique, parfois même dans une logique de « modèles voyageurs » (Baron, Siri, et Belbéoc'h 2022).

Mais dans d'autres domaines on trouve de nombreuses co-délivrances palliatives qui ne sont pas pilotées par l'aide. Elles sont alors le produit d'improvisations locales. Les mairies, les mécènes, les

5 Ostrom définit la « coproduction des services publics » comme : « the process through which inputs to produce a good or a service are contributed by individuals who are not in the same organization » (Ostrom 1996, 1073).

6 Les communs et le monde associatif ont en Afrique une base essentiellement palliative face aux défaillances des États, mais bien sûr ils peuvent aussi faire émerger parfois, comme c'est souvent le cas en Europe, des prises en compte collectives de problèmes auxquels l'État (et le marché) étaient jusque-là indifférents, comme dans le domaine de l'environnement ou de la santé.

7 Cet article examine la gestion des déchets dans six grandes villes du Sud dont deux africaines, qui fait intervenir collecteurs informels (organisés parfois en un quasi-syndicat), municipalités et associations de riverains.

bailleurs de fonds, les prêtres ou les imams, les leaders associatifs, les chefs, tous ces représentants institutionnels interviennent régulièrement au niveau local pour tenter d'assurer « malgré tout » la délivrance compromise ou défectueuse d'un quelconque service d'intérêt général, avec des succès variés et fragiles. La plupart du temps cette co-délivrance est très dépendante des personnes et de leurs relations. Elle relève du bricolage ou de la débrouillardise, et reste éphémère car elle n'est pas institutionnalisée

Face aux problèmes de sécurité de proximité en milieu rural (coupeurs de routes, cambriolages, vols de bétail) une brigade de gendarmerie est bien souvent quasi impuissante, son seul véhicule étant en panne ou la dotation annuelle d'essence étant épuisée dès le mois de mars. Le chef de canton peut utiliser ses « cavaliers » (tout chef de canton dispose d'une garde à cheval qu'il rémunère sur ses revenus) pour pister les voleurs, l'association de « chasseurs » du village fera des tournées préventives, la mairie paiera la réparation du véhicule, un projet de l'Union européenne présent dans le voisinage prêter un véhicule, le gros commerçant du bourg le plus proche achètera l'essence (voir Abdoukader 2013).

4. Les réformateurs de l'intérieur comme experts contextuels

Peut-on laisser le mode de gouvernance bureaucratique-étatique à son triste sort ? Doit-on se contenter de multiplier les délivrances palliatives, avec ou sans commons ? La réponse est bien sûr « non », surtout compte tenu de l'enjeu majeur que représente le renforcement des États faibles dans la conjoncture politique actuelle.

Deux types d'institutions s'intéressent officiellement à cette question et sont censés y trouver des solutions : les gouvernements nationaux d'une part, les institutions internationales d'autre part. Les gouvernements nationaux ont à ce jour largement échoué, malgré quelques efforts épars, malgré quelques ministres ici ou là réformateurs.

Quant aux bailleurs de fonds, ils ont sans cesse essayé depuis 50 ans d'implanter de l'extérieur des réformes de l'État et des administrations, réformes généralement inspirées du *New public management* (comme par exemple le paiement basé sur la performance). Toutefois de telles réformes, typiques des « modèles voyageurs » (Olivier de Sardan 2021) se heurtent à plus fort qu'eux : les routines des services, les normes pratiques des agents, les inerties des Ministères, les blocages des conservateurs et de tous ceux qui profitent de la situation actuelle. Elles sont en général, à quelques exceptions près, désagrégées, contournées, détournées, et parfois boycottées en silence. Mais on ne doit guère s'étonner de ce que des réformes de l'extérieur ne réforment pas grand-chose.

Face à ce double échec, n'y a-t-il pas des pistes qui, sans relever des communs proprement dit, auraient quelques affinités avec eux, en ce qu'elles s'appuieraient sur des « mobilisations d'en bas » et des innovations de terrain pour une amélioration de la délivrance de biens et services d'intérêt général, mais à l'intérieur même des services publics ? La réponse cette fois est « oui », et c'est ce que nous allons développer brièvement.

Toute réforme véritable des services d'intérêt général en faveur des usagers nécessite en effet une réforme en profondeur des services publics de l'État, qui ne peut advenir sans la présence d'innovateurs de terrain à l'intérieur même des administrations et offices publics. Il ne s'agit pas là de nier l'intérêt des co-délivrances palliatives, ou le rôle de stimulation que peut avoir le secteur associatif et ses éventuels communs, et encore moins la nécessité d'alliances réformatrices entre agents de l'État et autres citoyens organisés ou non en collectifs. Mais il faut aussi, voire surtout, la présence d'entrepreneurs en réformes, d'innovateurs de terrain, appartenant aux différents métiers de l'État, au cœur des services publics, sur la ligne de front de la délivrance aux usagers.

Or ils existent, en petit nombre certes, et quasi invisibles. Nous sommes arrivés à cette conclusion somme toute banale et pourtant régulièrement oubliée, après plus de vingt années de recherche, et en particulier après avoir rencontré ici ou là des exceptions admirables, des « réformateurs de l'intérieur », des agents de l'État (en général sur la ligne de front de la délivrance des services publics, mais parfois aussi plus haut dans la hiérarchie) qui tentaient, dans le dénuement et face à la défiance ou au renoncement de beaucoup de leurs collègues, de faire « marcher quand même » le service, de délivrer des prestations de meilleure qualité, de bricoler en expérimentant des innovations frugales adaptées aux contextes de travail, au « monde réel » de l'administration (nigérienne, béninoise ou burkinabée), aux normes pratiques des fonctionnaires. Nous les appelons parfois « experts contextuels » (Olivier de Sardan 2022) dans la mesure où ils détiennent des connaissances intimes sur ce « monde réel », sur le fonctionnement quotidien des services publics (souvent fort éloigné des normes, protocoles et déclarations officielles), connaissances qui font défaut aux experts internationaux et parfois nationaux qui élaborent les politiques publiques. Ces experts contextuels sont souvent invisibles ou ignorés, mais ils constituent des ressources capitales pour toute nouvelle politique publique, ressources auxquelles il n'est hélas généralement jamais fait appel.

Une directrice de maternité, face aux retards récurrents des sage-femmes dans leur prise de service (elles arrivent comme presque partout vers 9h00 au lieu des 7h30 officiels) ne fait même pas remplir les cahiers de présence distribués par le Ministère pour tenter de mettre fin à ces pratiques : elle sait qu'ils ne servent à rien, car chacun y met une heure fictive. Par contre elle arrive à 8h00 (les directrices arrivent habituellement vers 9h30, après leurs subordonnées comme il se doit) et fait le tour des services pour « saluer » ses sage-femmes. Celles-ci font alors l'effort d'être présentes dès 8h00 car ce serait une « honte » d'être absente quand la directrice passe vous saluer (Souley Issoufou 2015).

Le LASDEL a identifié une cinquantaine de réformateurs analogues à cette directrice, dans le domaine de la santé maternelle et infantile au Niger, et a documenté leurs innovations respectives. Mettre en réseau ces experts contextuels, en général isolés et peu reconnus par leur hiérarchie, faire connaître leurs expériences, faire reconnaître leur expertise spécifique par les autorités, c'est l'objectif d'une recherche-action commencée il y a trois ans.

Bien évidemment, ces experts contextuels soucieux d'améliorer la qualité des services publics ont tout à gagner à créer des synergies, à procéder à l'« enrôlement » (Callon 1986) de soutiens, en collaborant avec des usagers (associations d'usagers ou comités de gestion) comme avec des municipalités, mais aussi, pourquoi pas, avec certains chefs dits « traditionnels », prêtres, imams, mécènes, chefs de projet ou opérateurs privés, soucieux également de trouver des solutions palliatives (favorables aux usagers) à la défaillance (voire parfois la faillite) des services publics.

Autrement dit, nous pensons qu'aucun mode de gouvernance n'est une solution miracle (pas plus le mode associatif qu'un autre), aucun n'est à condamner absolument, mais tous ont en leur sein des agents sociaux réformateurs, des « *champions* » (au sens anglais) de l'intérêt général, qui tous peuvent prendre l'initiative de collaborations transversales pour une meilleure délivrance des services d'intérêt général, et en particulier des services publics actuellement en fort mauvais état. Tous comportent aussi des freins, des obstacles, des pièges, tous ont en leur sein des conservateurs hostiles à l'intérêt général.

Une alliance réformatrice transversale aux modes de gouvernance aurait l'avantage d'aller au-delà des seules solutions palliatives, et de jouer la carte d'une réforme profonde des services publics dans le sens de l'intérêt général, réforme qui reste une priorité politique en Afrique aujourd'hui. Avec des experts contextuels de l'État, des acteurs des communs, mais aussi des maires, et tout acteur social soucieux de participer à cette réforme. Mais je reconnais aller ici au-delà de ma compétence de chercheur et faire état de certaines préférences citoyennes.

Conclusion

En quoi l'analyse proposée ci-dessus entre-t-elle en résonance avec ce qu'on pourrait appeler « la perspective des communs », sachant que celle-ci n'est pas monolithique (Cornu, Orsi, et Rochfeld 2021), qu'elle se situe dans un double registre à la fois scientifique (non normatif) et idéologique (préférences citoyennes)⁸, et qu'elle recouvre des niveaux de réalité ou « réels de référence » (Olivier de Sardan 2015) situés à des échelles très différentes⁹ ?

Les rapprochements peuvent se faire autour de quatre dimensions, qui sont liées à la perspective générale des communs au-delà de ses différences et discordances internes. Chaque rapprochement débouche sur une question dont je n'ai pas la réponse, et renvoie à des débats ouverts.

- 1) La notion d'intérêt général est au cœur de la perspective des communs, car elle renvoie à la satisfaction de besoins fondamentaux des citoyens qu'on ne peut purement et simplement déléguer (ou confier benoîtement) aux gouvernants (l'État) et au marché (les multinationales) : elle implique des initiatives collectives et concertées. Nous avons montré que plusieurs types d'institutions (de modes de gouvernance) délivrent en Afrique au niveau local des biens d'intérêt général, et que, face aux défaillances du mode de gouvernance bureaucratique-étatique, une co-délivrance palliative se mettait en place, sans pour autant avoir le plus souvent la forme classique des communs. *La perspective des communs peut-elle prendre en compte les délivrances palliatives de biens d'intérêt général qui ne sont pas de type « communs classiques » ?*
- 2) Le secteur associatif au sens large (formel ou informel) constitue pour la perspective des communs le site privilégié d'émergence de dynamiques collectives citoyennes, autour d'objectifs partagés, produisant leurs propres règles et porteuses d'innovations. Mais cette émergence se heurte en Afrique à la dépendance à l'aide extérieure, qui induit de nombreux biais au sein des associations, y compris celles qui pourraient être désignées comme étant des communs. Ceci ne bloque pas toute dynamique associative endogène, mais fait néanmoins de celle-ci une exception. *Comment la perspective des communs peut-elle distinguer entre « communs artificiels » et « communs réels » au sein du secteur associatif ? Dans la mesure où le mode de gouvernance associatif englobe lui aussi des normes pratiques à côté de ses normes officielles, la perspective des communs peut-elle prendre en compte les normes pratiques internes aux « communs » (qui n'échappent pas aux écarts entre règles officielles et pratiques réelles) ?*

8 Avec deux orientations assez différentes dans la promotion citoyenne des communs : d'un côté une perspective « réaliste » qui est celle de l'ouvrage *L'Afrique en communs. Tensions, mutations, perspectives* (Leyronas et Coriat à paraître), et qui plaide pour des interactions positives entre communs, État et marché ; de l'autre côté une perspective « radicale », pour laquelle les communs sont une alternative fondamentale à l'État comme au marché (Dardot et Laval 2014).

9 Entre le micro des CPR et le macro des « biens publics mondiaux ».

- 3) La perspective des communs ne s'intéresse guère au fonctionnement de l'État lui-même (au mode de gouvernance bureaucratique-étatique) qui n'est pas perçu comme un lieu d'« innovations par en-bas », celles-ci étant plutôt considérées comme l'apanage du monde associatif et des communs, perçus dès lors comme un levier externe pour toute réforme des services publics. Mais, en Afrique, la (re)construction des services publics est cruciale, et elle implique aussi des dynamiques internes aux administrations, des initiatives venant des agents de l'État eux-mêmes. *La perspective des communs peut-elle accorder une place aux agents de l'État innovant sur le terrain ?*

- 4) Toute réforme des services publics en Afrique implique une collaboration entre agents de l'État réformateurs et acteurs réformateurs d'autres modes de gouvernance, en particulier le monde associatif (qui inclut divers communs) et les municipalités. *La perspective des communs est-elle en mesure de favoriser de telles collaborations et comment ?*

Nous terminerons par le défi que la durée impose, plus encore en Afrique qu'ailleurs, à toute recherche sur les communs comme à toute recherche sur la délivrance de biens d'intérêt général et même à toute recherche sur le développement. Ce n'est que sur le moyen ou le long terme que peut s'évaluer la portée et l'efficacité d'un programme de développement, d'une politique publique, d'une dynamique associative, d'une réforme d'un service public, d'une action collective, d'une mobilisation citoyenne, d'un réseau d'experts contextuel, d'un commun durable. Les évaluateurs comme les chercheurs sont souvent dans le présent immédiat, voire dans le passé, mais sont rarement en mesure d'opérer un suivi prolongé, au-delà des limites habituelles, ridiculement courtes, des programmes qui les financent.

Bibliographie

Abdoulkader, Aghali. 2013. « Le "bien" sécurité dans trois communes (guidan Roumdji, Balleyara et Say). Des logiques de l'Etat aux logiques locales, ou la diversité d'acteurs ». *Etudes et travaux du LASDEL*, n° 105.

Alix, Nicole, Jean-Louis Bancel, Benjamin Coriat, et Frédéric Sultan. 2018. *Vers une république des biens communs*. Les Liens qui libèrent.

Althusser, Louis. 1970. « Idéologie et Appareils idéologiques d'Etat ». *La Pensée*, n° 151 (juin).

Ballet, Jérôme. 2008. « Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques ». *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, n° Dossier 10 (mars). <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.5553>.

Bardhan, Pranab, et Isha Ray. 2008. *The Contested Commons: Conversations between Economists and Anthropologists*. Wiley.

Baron, Catherine, et Alain Bonnassieux. 2013. « Gouvernance hybride, participation et accès à l'eau potable Le cas des associations d'usagers de l'eau (AUE) au Burkina Faso ». *Annales de géographie* 693 (5): 525-48. <https://doi.org/10.3917/ag.693.0525>.

Baron, Catherine, Yamba Siri, et Anne Belbéoc'H. 2022. « La GIRE: un modèle voyageur confronté à la revanche de territoires. La gouvernance de l'eau au Burkina Faso ». *Revue internationale des études du développement* 248 (1): 115-42.

Bédécarrats, Florent, Oriane Lafuente-Sampietro, Martin Leménager, et Dominique Lukono Sowa. 2019. « Building Commons to Cope with Chaotic Urbanization? Performance and Sustainability of Decentralized Water Services in the Outskirts of Kinshasa ». *Journal of Hydrology* 573 (juin): 1096-1108. <https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2016.07.023>.

Blundo, Giorgio. 2003. « La question de l'hygiène et de l'assainissement à Dogondoutchi ». *Etudes et travaux du LASDEL*, n° 10. <http://www.lasdel.net/index.php/nos-activites/etudes-travaux/67-n-10-la-question-de-l-hygiene-et-de-l-assainissement-a-dogondoutchi-par-g-blundo-2003>.

Boncase, Vincent. 2011. *La pauvreté au Sahel: du savoir colonial à la mesure internationale*. Les Afriques. Paris: Éditions Karthala.

Borch, Christian, et Martin Kornberger. 2015. *Urban Commons: Rethinking the City*. Routledge. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02298209>.

Callon, Michel. 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction : La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc ». *L'Année sociologique (1940/1948-)* 36: 169-208.

Carrozza, Chiara, et Emanuele Fantini. 2013. « La politique de l'eau en Italie mouvements, savoirs, territoires ». *Journal des anthropologues. Association française des anthropologues*, n° 132-133 (juillet): 461-67. <https://doi.org/10.4000/jda.5066>.

Chanteau, Jean-Pierre, et Agnès Labrousse. 2013. « L'institutionnalisme méthodologique d'Elinor Ostrom : quelques enjeux et controverses ». *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n° 14 (décembre). <https://doi.org/10.4000/regulation.10555>.

Coriat, Benjamin, Nadège Legroux, Nicolas Le Guen, Stéphanie Leyronas, et Magali Toro. 2020. « Making Food a "Common Good": Lessons From Three Experiences to Fight Malnutrition ». *Research papers n°114*. Paris: AFD éditions. <https://www.afd.fr/en/ressources/making-food-common-good-lessons-three-experiences-fight-malnutrition>.

Cornu, Marie, Fabienne Orsi, et Judith Rochfeld. 2021.

Dictionnaire des biens communs.

https://www.academia.edu/34408743/Dictionnaire_des_biens_communs_J_Rochfeld_F_Orsi_M_C_ornu_dir_

Dardot, Pierre, et Christian

Laval. 2014. *Commun. Essai sur la révolution au XXI^e siècle.*

Sciences humaines et sociales 431. La Découverte.

Daum, Christophe. 1998. « Les

associations de maliens en France: migrations, développement et citoyenneté ». Paris, France: Karthala.

Durand, Mathieu, Jérémie Cavé, et Irène Salenson. 2021. « Service public ou communs ? Les limites mouvantes de la gestion des déchets dans les pays du Sud ».

Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon 95 (1).

<https://doi.org/10.4000/geocarrefour.16291>

Hahonou, Eric Komlavi. 2003.

« La question de l'hygiène et de l'assainissement à Tillabéri ». *Etudes et travaux du LASDEL*, n° 9.

Hervé, Caroline, et Ghislaine

Gallenga. 2019. « Services publics : l'Etat face au commun ». *Anthropologie et Sociétés* 43 (2).

Hobsbawm, Eric, et Terence

Ranger, éd. 2012. *The Invention of Tradition.* Canto Classics.

Cambridge: Cambridge University Press.

<https://doi.org/10.1017/CBO9781107295636>

Issa, Younoussi. 2011. « Le service public de l'eau et de

l'assainissement à Say, Guidan Roundji et Balleyara ». *Etudes et travaux du LASDEL*, n° 93.

Lavigne Delville, Philippe. 2009.

« Postface : l'applicabilité des principes d'Ostrom ». In *Pour des systèmes irrigués auto-gérés et durables : façonner les institutions*, Coopérer Aujourd'hui n°67.

Lavigne Delville, Philippe, Véronique Ancey, et Elodie

Fache. 2022. « Communs et gouvernance des ressources partagées ». In *Le foncier rural dans les pays du Sud : Enjeux et clés d'analyse*. Quae.

Lavigne Delville, Philippe, Paris Fondation pour le Progres de l'Homme, et Paris Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques. 1991. « La rizière et la valise : irrigation, migration et stratégies paysannes dans la vallée du fleuve Sénégal ».

Paris (France) Syros-Alternatives.

https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=La+riziere+et+la+valise%3A+irrigation%2C+migration+et+strategies+paysannes+dans+la+vallee+du+fleuve+Senegal&author=Lavigne+Delville%2C+P.&publication_year=1991

Leonard, David K. 2010. « 'Pockets' of Effective Agencies in Weak Governance States: Where Are They Likely and Why Does It

Matter? » *Public Administration and Development* 30 (2): 91-101.

<https://doi.org/10.1002/pad.565>

Leyronas, Stéphanie, et Tamatoa

Bambridge. 2018. « Communs et développement : une approche renouvelée face aux défis mondiaux ». *Revue internationale des études du développement* 233 (1): 11-29.

<https://doi.org/10.3917/ried.233.0011>

Leyronas, Stéphanie, Benjamin Coriat, et Kako Nubukpo, eds. à paraître. *L'Afrique en communs. Tensions, mutations,*

perspectives. Collection *L'Afrique en développement.* Washington, DC: La Banque mondiale.

Micheaux, Helen, et Franck

Aggeri. 2019. « Le déchet comme potentiel commun : vers une nouvelle forme de gouvernance de l'environnement ». *Annales des Mines - Gérer et comprendre* 137 (3): 3-15.

<https://doi.org/10.3917/geco1.137.0003>

Olivier de Sardan, Jean-Pierre.

2015. *Epistemology, Fieldwork, and Anthropology.* Palgrave.

https://www.academia.edu/81488635/Epistemology_Fieldwork_and_Anthropology

----. 2017. « Rivalries of proximity beyond the household in Niger: Political elites and the baab-izey pattern ». *Africa* 87 (février): 120-36.

<https://doi.org/10.1017/S0001972016000723>

----. 2021. *La Revanche Des Contextes. Des Méaventures de l'ingénierie Sociale En Afrique et Au-Delà.* Karthala.

https://www.academia.edu/47765745/La_revanche_des_contextes_Des_m%C3%A9aventures_de_l_ing%C3%A9nierie_sociale_en_Afrique_et_au_del%C3%A0

----. 2022. « "Compter sur ses propres forces." Face à la dépendance à l'aide, promouvoir les experts contextuels dans les politiques publiques en Afrique ». *Global Africa* Vol. 1 (n°1): 96-111.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre, Ali Bako, et Abdoutan Harouna. 2019. « Les normes pratiques en vigueur dans les secteurs de l'éducation et la santé au Niger. Une base pour des réformes ancrées dans les réalités ? » *Etudes et travaux du LASDEL*, n° n°127 (janvier).

Olivier de Sardan, Jean-Pierre, et Abdoua Dagobi. 2000. « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? » *Politique africaine* 80 (janvier).
<https://doi.org/10.3917/polaf.080.0153>.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre, et Oumarou Hamani. 2018. « Cash Transfers in Rural Niger: Social Targeting as a Conflict of Norms ». In *Cash Transfers in Context: An Anthropological Perspective*. Berghahn Books.
<https://doi.org/10.2307/j.ctvw04jb.v.16>.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre, et Abdoulaye Mohamadou. 2019. « Eau Et Pâturages Au Niger: Conflits, Marchandisation Et Modes De Gouvernance ». *Nomadic Peoples* 23 (octobre): 303-21.
<https://doi.org/10.3197/np.2019.230208>.

Orsi, Fabienne. 2018. « Biens publics, communs et Etat : quand la démocratie fait lien ». In *Vers une république des biens communs*. Les Liens qui libèrent.
<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01884973>.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>.

———. **1992.** *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco, Calif.: ICS Press.

———. **1996.** « Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development ». *World Development* 24 (6): 1073-87.
[https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X).

———. **2005.** *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
https://digitalcommons.usu.edu/unf_research/54.

———. **2008.** « Tragedy of the Commons ». In *The New Palgrave Dictionary of Economics*. New York: Palgrave Macmillan.

Ostrom, Elinor, William H. Baugh, Richard Guarasci, Roger B. Parks, et Gordon P. Whitaker. 1973. *Community organization and the provision of police services*. Vol. 1. Sage Publications.

Roll, Michael. 2015. *The Politics of Public Sector Performance. Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. Routledge.

Samuelson, Paul A. 1954. « The Pure Theory of Public Expenditure ». *The Review of Economics and Statistics* 36 (4): 387-89.
<https://doi.org/10.2307/1925895>.

Scott, James C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant. Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. Yale University.
<https://yalebooks.yale.edu/9780300021905/the-moral-economy-of-the-peasant>.

Souley, Aboubacar, et Eric Komlavi Hahonou. 2004. « Les associations cantonales dans le Tagazar et le Tondikandia ». *Etudes et travaux du LASDEL*, n° 24.

Souley Issoufou, Maman Sani. 2015. « Ecart aux normes officielles dans deux maternités du Niger ». *Etudes et travaux du LASDEL*, n° 115.

Thompson, Edward P. 1971. « The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century ». *Past & Present*, n° 50: 76-136.

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD).

Avec un catalogue de plus de 1 000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr

Pour un monde en commun.

Directeur de publication Rémy Rioux

Directeur de la rédaction Thomas Mélonio

Dépôt légal 4^e trimestre 2022

ISSN 2492 - 2846

Crédits et autorisations

License Creative Commons

Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

Conception et réalisation AFD

Imprimé par le service reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications :

<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>