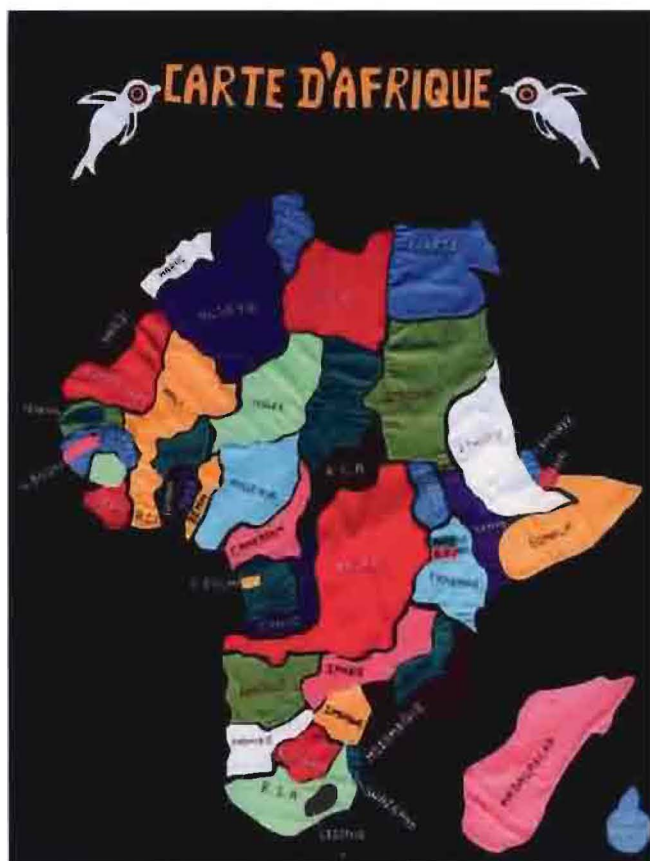


Emmanuel Grégoire, Jean-François Kobiané
et Marie-France Lange (éd.)

L'État réhabilité en Afrique

Réinventer les politiques publiques
à l'ère néolibérale



KARTHALA

L'ÉTAT RÉHABILITÉ EN AFRIQUE

KARTHALA sur internet :
www.karthala.com
(paiement sécurisé)

Couverture : Patchwork carte de l'Afrique. Photo Emmanuel Grégoire.

Éditions Karthala, 2018
ISBN : 978-2-8111-2504-2

SOUS LA DIRECTION DE

**Emmanuel Grégoire, Jean-François Kobiané
et Marie-France Lange**

L'État réhabilité en Afrique

**Réinventer les politiques publiques
à l'ère néolibérale**

**Édition Karthala
22-24, boulevard Arago
75013 Paris**

Introduction

Emmanuel GRÉGOIRE, Jean-François KOBIANÉ
et Marie-France LANGE

Cet ouvrage rend compte à travers douze textes des travaux réalisés entre 2011 et 2015 dans le cadre du Programme pilote régional (PPR) POLMAF (Politiques publiques, sociétés et mondialisation en Afrique subsaharienne) porté par l'Institut de recherche pour le développement (IRD)¹. Trois autres textes renvoient à des interventions présentées au séminaire de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) « Politiques publiques, développement et mondialisation dans les pays du Sud : parcours de recherche et aspects méthodologiques »².

Les PPR étaient de grands programmes de recherche pluridisciplinaires à dimension régionale correspondant aux priorités thématiques de l'IRD et à celles de ses partenaires du Sud. Parmi celles-ci, l'analyse des politiques publiques figurait en bonne place. Le PPR POLMAF que nous avons animé durant cinq ans répondait donc à une des préoccupations majeures de l'IRD, mais aussi des pays d'Afrique de l'Ouest et du centre directement concernés par leur mise en œuvre. Étudier ces pays renvoyait enfin au désir de la coopération française et par là de l'IRD de redonner une place prépondérante à l'Afrique, un moment délaissée, en raison de leur ouverture vers les pays émergents.

Si les politiques publiques sont les moyens par lesquels l'État agit sur la société, leur analyse n'est rien d'autre que la science de « l'État en action » (Jobert, 1985; Jobert et Muller, 1987; Muller, 2004; Palier et Surel, 2005). En ce sens, notre recherche est une contribution à l'étude du phénomène étatique et, plus largement, du pouvoir politique et de la gouvernance. L'Afrique occupe une place à part dans cette évolution, car le sous-développement du continent, la « volatilité » de la croissance économique (Hausmann *et al.*, 2005; Arbache et Page, 2009), les très fortes inégalités (Fosu, 2009), le rôle de la corruption dans la production de ces inégalités (Gyimah-Brempong, 2002), la persistance de la pauvreté (Winter, 2001; Lévy, 2002), les relations complexes entre croissance,

1. Nous tenons à remercier Laurent Vidal, directeur de recherche (IRD) et alors directeur du département « Sociétés », pour son soutien indéfectible.

2. Ce séminaire est animé depuis 2014 par Emmanuel Grégoire (IRD), Benoît Hazard (CNRS), Marie-France Lange (IRD) et Alain Musset (EHESS).

inégalités et pauvreté (Bourguignon, 2004 ; Guénard et Dubois, 2001) en font un terrain d'étude privilégié.

Les objectifs scientifiques et institutionnels du PPR POLMAF consistaient à donner une certaine visibilité internationale aux recherches menées sur les politiques publiques en Afrique. En s'appuyant sur de nombreux travaux empiriques, ce PPR entendait appréhender comment se redéployaient les interventions de l'État et en proposer une vision renouvelée à partir d'études de cas sectorielles. Cette analyse s'imposait dans la mesure où il s'est agi, au cours des années 1980, d'imposer un État minimum à des pays qui avaient, du moins pour les francophones, une tradition d'étatisation héritée de la colonisation française. Les programmes d'ajustement structurel (PAS) lancés à cette époque visaient à déposséder les pouvoirs publics nationaux de certaines de leurs prérogatives au profit d'acteurs économiques privés, les institutions financières internationales entendant favoriser la mondialisation et assurer le triomphe du libéralisme (Duruflé, 1988). Ces PAS devaient aussi permettre aux pays africains de résoudre le problème d'une dette sans cesse plus élevée, et de renouer avec la croissance, en préconisant une réforme de l'État, des mesures structurelles de privatisation, de libre circulation des capitaux, de réduction des quotas et des tarifs douaniers et de renforcement de l'ordre concurrentiel.

Ces nouvelles orientations économiques ont été le plus souvent élaborées, voire imposées par les acteurs internationaux avec à leur tête le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale : les États africains ont subi, plutôt que participé aux décisions prises, et ont été contraints d'appliquer des politiques libérales définies par les instances internationales sans pouvoir les amender, voire s'y opposer. Toutefois, ces politiques libérales présentées comme la solution au surendettement et au sous-développement se sont traduites par des échecs dans presque tous les pays (Duruflé, 1988 ; Duruflé, 1994 ; Courade (dir.), 1994 ; Diop (dir.), 2004). De plus, les résistances locales face à leur violence et à la paupérisation des populations se sont traduites par leur rejet par celles-ci et ont conduit, à la fin des années 1990, à une réhabilitation progressive des politiques publiques (Coussy, 2003 ; Grégoire et Lange, *infra*, chapitre 1). L'État comme acteur central et incontournable du développement retrouvait une certaine légitimité, car il doit, par ses actions, aider à relever les enjeux socio-économiques et humains auxquels le continent est et sera confronté à l'avenir. Au niveau international, ce retour a été acté par le *Premier Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Rome* (2003), la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* (2005) et renforcé par le *Programme d'action d'Accra* (2008) puis par les engagements pris à Busan (2011), à Mexico (2014) et à Nairobi (2016). Retour qui se caractérise également, à la suite de ces différentes déclarations au niveau international, par une exigence de plus en plus forte pour plus d'efficacité des politiques publiques et une promotion de la culture de l'évaluation.

À l'échelle internationale, l'éclatement de la crise financière en 2008 a soulevé des questions sur le rôle de l'État dans l'économie et sur ses

moyens de réguler de façon efficace une industrie financière désormais globalisée (Kübler, 2009). Le faible taux d'intégration financière de l'Afrique a relativement protégé les économies africaines des effets directs de la crise financière. Elle a toutefois été indirectement touchée : diminution de la croissance, dépréciation des monnaies nationales, baisse de la demande et des cours des matières premières, annulation ou reports d'investissements dans plusieurs domaines, augmentation du chômage, promesses d'augmentation de l'aide annulées ou reportées, etc.

Au même moment, l'Afrique a dû faire face à de nouvelles menaces : la percée de mouvements djihadistes au Mali (AQMI³ et MUJAO⁴) et dans le bassin du lac Tchad (Boko Haram). Pour lutter contre ces groupes islamistes, les pays occidentaux ont encouragé les États concernés à davantage intervenir militairement et économiquement. Il s'agissait de les pousser à mieux contrôler leurs immenses territoires et de les inciter à développer l'offre d'emplois destinés à une population notamment jeune qui pourrait être réceptive aux sirènes islamistes : la pauvreté et les inégalités sont en effet perçues comme un terreau sur lequel se forment ces nouvelles menaces (Nay, 2010). En ce sens, on a assisté à un retour en force des États sahélo-sahariens à travers des politiques publiques sécuritaires (accroissement du budget des armées nationales) censées répondre à de nouveaux enjeux géopolitiques importants tant pour eux-mêmes que pour les pays du Nord.

Si aux États-Unis et en Grande-Bretagne, on assiste, depuis l'année 2016, au retour de l'État-nation symbolisé par le Brexit et l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis, en Afrique, ce mouvement n'est pas encore amorcé (le sera-t-il d'ailleurs ?). Rappelons qu'autrefois, ces deux pays jouèrent un rôle majeur dans l'expansion du libéralisme et de la mondialisation. Vont-ils impulser un profond mouvement de repli nationaliste à travers le monde ? Il est trop tôt pour répondre à une telle question. Nos recherches s'étant achevées en 2015, elles ne se sont donc pas penchées sur ce nouvel enjeu relatif à la contraction éventuelle des politiques de mondialisation ou à la poursuite de leur expansion.

Organisé autour de la problématique générale exposée plus haut, le programme de recherche de POLMAF se déclinait en huit axes et abordait différentes politiques sectorielles⁵. Sans chercher à couvrir l'ensemble des domaines d'intervention de l'État, les secteurs que nous avons retenus sont au cœur de son action, parce qu'ils couvrent des domaines essentiels pour le développement. Avant de les aborder, Emmanuel Grégoire et Marie-France Lange retracent (chapitre 1) dans une perspective historique

3. AQMI : Al-Qaïda au Maghreb islamique.

4. MUJAO : Mouvement pour l'unicité et le *jihad* en Afrique de l'Ouest.

5. Seul l'axe « Politiques de genre » n'a pas produit de texte ici, tandis que trois domaines des politiques publiques non traités par POLMAF (politiques d'enseignement supérieur, politiques alimentaires, politiques dans le domaine des TICs) ont été intégrés à cet ouvrage.

l'évolution du rôle de l'État africain marqué par trois grandes périodes : une première d'étatisation correspondant aux vingt premières années qui suivirent les indépendances, une deuxième marquée par le fort repli de l'État mentionné plus haut, puis une troisième caractérisée par son retour progressif.

Les trois chapitres suivants traitent des politiques publiques d'éducation. Historiquement, elles ont constitué avec celles de santé les premiers secteurs d'intervention de l'État dans le domaine social. À partir de l'exemple du Sénégal où la première école de type occidental vit le jour en 1817, Hamidou Dia se penche sur les dynamiques de construction de l'école dans un contexte libéral (chapitre 2). Il montre qu'après une longue période de « massification » des effectifs, le pays adopta à l'aube des années 2000 un Plan décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) qui vise à l'élargissement de l'accès à l'éducation en la démocratisant et en promouvant l'amélioration de la qualité des apprentissages et l'efficacité de la gestion du système. Dans la définition de sa politique, l'État est confronté à des divergences de fond entre les différents protagonistes du système éducatif si bien que le « consensus scolaire » qu'essaient de « vendre » certains acteurs internationaux n'existe pas dans les faits, l'école sénégalaise restant traversée par de multiples et profonds clivages qui renvoient à des questions linguistiques et parfois religieuses. Pour établir sa politique d'éducation, l'État s'appuie en effet sur un processus participatif qui réunit l'ensemble des acteurs de l'éducation. Hamidou Dia note ainsi l'enchaînement des consultations et la production d'un grand nombre de textes aux statuts divers qui ne trouvent guère de traduction dans la production d'une politique d'éducation par l'État. Si tous les acteurs de l'éducation identifient les problèmes éducatifs et souhaitent la refondation de l'école sénégalaise, l'absence de consensus semble immobiliser l'action de l'État. La situation se caractérise alors par l'absence de lisibilité et de visibilité de l'action étatique et par le report sans cesse renouvelé de réformes pourtant souhaitées par l'ensemble des acteurs.

Jean-François Kobiané, Bilampoa Gnoumou-Thiombiano et Idrissa Kaboré examinent (chapitre 3) le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB, 2002-2011) au Burkina Faso. À partir de leurs enquêtes, ils mettent en perspective les opinions de la population quant à la réalisation des objectifs du PDDEB en les rapprochant des objectifs fixés qu'ils identifient à partir de l'analyse des sources de données administratives. Il ressort de cette analyse que l'accès à l'école des enfants et particulièrement des filles a été sensiblement amélioré au cours des dix dernières années grâce à la construction de nombreuses infrastructures. Cependant, si les personnes interrogées soulignent les bienfaits de la scolarisation des enfants pour leur avenir et celui de leur famille et reconnaissent ainsi les progrès quantitatifs du système éducatif, c'est-à-dire en termes d'accès à l'école, elles déplorent la faible qualité des enseignements prodigués (effectifs pléthoriques dans les classes, faiblesse de la formation des enseignants et absentéisme répété, etc.). Au

Burkina Faso, comme dans d'autres pays, il devient donc nécessaire de privilégier non plus le quantitatif, mais le qualitatif. Jean-François Kobiané, Bilampoa Gnoumou-Thiombiano et Idrissa Kaboré montrent ainsi la volonté de l'État burkinabè d'évaluer les résultats de son action publique, non pas seulement à partir de mesures « classiques », mais en soumettant celle-ci au regard ou à l'évaluation du citoyen. Cette évaluation de la politique publique d'éducation par les populations permettra-t-elle à l'État burkinabè de repenser les modalités et les objectifs de son action éducative ?

Tatiana Smirnova (chapitre 4) envisage l'action publique dans l'enseignement supérieur au Niger à travers la contestation des étudiants et des scolaires. Plutôt que de décrire le dysfonctionnement du système universitaire, elle préfère montrer en quoi la contestation syndicale estudiantine représente une partie constitutive de l'action publique. Pour cela, elle retrace les politiques menées après l'indépendance du pays en distinguant deux grandes phases : le régime autoritaire du président Seyni Kountché durant lequel la question de la définition d'une politique publique d'enseignement supérieur et de recherche n'a pas été vraiment posée et la période démocratique au cours de laquelle les différents régimes s'efforcèrent de contrôler le monde universitaire en lui appliquant les mesures préconisées par les PAS, notamment dans le domaine de l'attribution des bourses. En pratique, ces politiques ont été en partie contournées pour maintenir le *statu quo* des autorités politiques dont certains de ses membres sont d'anciens universitaires. L'analyse historique, réalisée par Tatiana Smirnova, sur une période de 50 années, montre ainsi que la quasi-absence de politique éducative trouve sa source dans la perception par les autorités politiques du champ scolaire et universitaire comme un « problème public ». Les actions publiques s'inscrivent alors dans des processus de régulation politiques à travers des logiques d'exclusion et d'inclusion qui caractérisent les tentatives de contrôle du monde universitaire.

Ainsi, à l'opposé de l'action des autorités publiques sénégalaises qui organisent et multiplient les débats et recherchent un inaccessible consensus en vue de l'élaboration d'une politique d'éducation censée refonder l'école sénégalaise, les politiques décidées par les autorités nigériennes, sous la pression des organisations internationales, sont en partie contournées pour maintenir le *statu quo* et maîtriser la contestation estudiantine. Finalement, la production d'une politique éducative réformatrice est dans les deux cas entravée et laisse place à une politique de maintien de l'ordre ou du moins à l'élaboration d'un consensus superficiel, sans aucun doute provisoire. Quant à la démarche originale post-action politique de l'État burkinabè, elle est trop récente pour discuter de son efficacité.

La culture et le tourisme sont récemment apparus dans le paysage des politiques publiques, en raison des réactions de repli face à la mondialisation pour la première, et de l'essor considérable qu'a connu le second, mais aussi en raison de leur potentiel économique. Anne Doquet, Saliou

Ndour et Moussa Sow (chapitre 5) évaluent ainsi la réalité d'une politique culturelle au Mali et au Sénégal pour voir dans quelle mesure le secteur touristique pouvait ou non y être favorablement accueilli. La force d'une politique culturelle est en effet déterminante, même lorsque celle-ci se dissout dans un ensemble de mesures disparates qui ne sont plus soutenues par une vision, c'est-à-dire lorsque l'on passe d'une à des politiques culturelles. Ces auteurs examinent ensuite les incidences de ce passage sur les relations établies entre les deux secteurs dans les deux pays et envisagent comment, lorsqu'il s'est agi de répondre aux injonctions des bailleurs de fonds internationaux, le secteur culturel a su prendre appui sur celui du tourisme. L'histoire des liens entre politiques culturelles et touristiques présente en apparence de fortes divergences, le Mali ayant privilégié le tourisme culturel alors que le Sénégal misait sur le tourisme balnéaire. Mais malgré ces différences, l'observation des ponts établis entre les deux domaines paraît à ces auteurs mériter une analyse conjointe des politiques culturelles et touristiques. L'analyse historique menée permet, dans ce chapitre aussi, de dévoiler les modalités de la construction des politiques publiques culturelles et touristiques, d'en identifier la spécificité selon les grandes périodes et de montrer comment les différents acteurs sociaux (nationaux et internationaux) participent au projet politique de l'État, s'y opposent ou se l'approprient. L'étude de l'action publique culturelle indique que les politiques culturelles reposent (tout comme les politiques d'éducation analysées dans les précédents chapitres) sur des représentations sociales du rapport entre l'art et l'État, mais aussi qu'elles s'insèrent dans une vision plus large des prérogatives de contrôle étatique. Finalement, ces politiques, par pragmatisme ou par vision globale de l'État, s'articulent aux autres politiques sectorielles, dans un projet de développement durable, dans lequel chaque secteur donné de l'action publique joue un rôle transversal, comme l'ont bien montré Anne Doquet, Saliou Ndour et Moussa Sow dans ce chapitre 5.

Autre volet ancien et essentiel des politiques publiques sociales, celles portant sur la santé font ici l'objet de deux chapitres, l'un portant sur les politiques mondiales, l'autre sur les relations public/privé. Dans le premier (chapitre 6), Stéphanie Tchiombiano, Olivier Nay et Fred Eboko traitent des politiques mondiales de santé à travers l'étude du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme en Afrique créé en 2002. À partir d'une analyse critique des quatre grands principes de ce Fonds (le « partenariat », l'« appropriation », le « financement en fonction des résultats » et la « transparence »), les auteurs analysent les effets que ceux-ci exercent sur la définition des programmes de lutte contre les épidémies qui sont très peu intégrés aux Plans nationaux de développement sanitaire (PNDS) et sur les pratiques des acteurs institutionnels à l'échelle nationale. Alors même que le Fonds entend promouvoir une approche neutre et respectueuse des spécificités des contextes institutionnels nationaux, les auteurs montrent que ses procédures génèrent de fortes contraintes sur les pratiques nationales. C'est là tout son paradoxe : pensé comme un instru-

ment de financement donnant une marge d'intervention plus grande aux acteurs de terrain, le Fonds est en réalité porteur de normes contraignantes et relativement fortes pesant sur les stratégies nationales des pays financés. Cette course au contrôle de l'efficacité des projets et à la production de données de la mesure de celle-ci conduit ainsi à la mise en place de systèmes de suivi de plus en plus sophistiqués, dont l'un des effets induits est d'être souvent déconnecté des systèmes nationaux d'information sanitaire, et entraîne une perte de décision des États. Ceux-ci doivent aussi accepter de perdre la maîtrise de la gestion de l'aide plus fréquemment confiée à des partenaires internationaux (PNUD, ONG, etc.) au nom de la gestion des risques et de la lutte contre la corruption.

Anne Bekelync (chapitre 7) aborde les politiques de santé à travers le prisme de la participation des entreprises privées à la lutte contre le VIH/sida en prenant l'exemple de la Côte d'Ivoire et du Cameroun, pays « intermédiaires » présentant tous deux une forte dépendance à l'égard de l'aide internationale. Elle fait apparaître l'implication croissante du secteur privé lucratif qui s'est progressivement imposé comme un acteur incontournable dans la santé globale. Elle décrit alors l'opposition entre logiques privées et logiques publiques d'où il ressort que les entreprises privées manifestent du désintérêt et de la défiance (réticence à contribuer aux politiques publiques) face à l'action publique dans la mesure où leurs intérêts divergent de ceux des États. Il ressort ainsi que le secteur privé est la « dernière roue du carrosse » de la lutte contre le VIH/sida là où la coopération internationale est, au contraire, omniprésente. Elle conclut en observant que cette aporie contraste avec le dynamisme des collaborations entre firmes pharmaceutiques et des acteurs publics dans le cadre de Partenariats publics privés de santé internationale (PPPSI). Finalement, c'est l'absence de coordination nationale forte et de politique publique claire qui permet aux entreprises privées d'investir très peu dans la lutte contre le VIH/sida et seulement selon leurs intérêts propres qui divergent de ceux des acteurs publics. La citoyenneté dans l'accès aux soins est alors profondément différenciée et inégale, mais aussi contingente des stratégies d'acteurs divers (bailleurs étrangers, acteurs publics nationaux, entreprises privées, etc.).

Les politiques alimentaires constituent aussi de longue date un secteur clé des interventions des États africains : au Sahel, mais aussi dans les pays côtiers, elles renvoient à un enjeu essentiel, celui de la satisfaction des besoins vivriers des populations. Pierre Janin (chapitre 8) les aborde en se demandant si ces politiques sont une réponse au risque ou un facteur d'insécurité. Pour cela, il se penche sur les instruments (législatifs, réglementaires, économiques, fiscaux, conventionnels, etc.) à la disposition des États et montre que dans ce domaine également les relations État/secteur privé jouent un rôle essentiel, car les États n'ont jamais cessé de coopérer avec les acteurs privés que ce soit en période d'économie administrée ou lors d'épisodes de crise puis de mises en place d'économies libérales. Au fil du temps, les échanges se sont intensifiés pour améliorer l'accès aux

denrées, la sécurité alimentaire étant dorénavant confiée au marché et à l'individu et subordonnée à la lutte contre la pauvreté. Pierre Janin conclut que ces politiques alimentaires sont *in fine* le produit de rapports de force, d'arbitrages et d'arrangements qui ne sont pas nécessairement à la hauteur des enjeux sociétaux. Dans ce chapitre aussi, nous pouvons noter que les politiques publiques sont à la recherche d'un impossible consensus : elles oscillent entre des injonctions et des objectifs divers, des stratégies d'acteurs aux intérêts opposés, du local au global, et selon des temporalités divergentes.

Lenka Baratoux, Mark Jessell, Ousmane Bamba, David Baratoux, Luc Siebenaller et Yann Itard traitent (chapitre 9) d'un autre volet des politiques publiques, celles portant sur l'exploitation minière. Pour cela, ils présentent les neuf pôles de la « Vision du régime minier de l'Afrique » (VRMA) adoptée en 2009 par les chefs d'État africain. Cette vision définit les politiques à mettre en œuvre pour parvenir à un développement socio-économique des pays reposant sur une utilisation optimale de leurs ressources minérales. Ces auteurs insistent sur les pôles 3 (« renforcement des capacités humaines et institutionnelles ») et 6 (« recherche et développement ») qui identifient les défis que l'enseignement supérieur africain et la recherche doivent relever pour renforcer leurs capacités nationales en prenant l'exemple des géosciences. Ils montrent ainsi comment des initiatives internationales, issues des mondes académique et industriel fondées sur un partenariat public-privé, permettent de contribuer à la réalisation des objectifs définis par la VRMA. Dans ce cas aussi, on constate que la visibilité de l'action publique des États est faible, en raison de la multiplication des systèmes d'aide et de coopération et des nombreux acteurs (académiques ou industriels) qui participent à l'action éducative. En dépit d'enjeux politiques, économiques, sociétaux et écologiques importants, les investissements étatiques dans la formation supérieure d'étudiants africains destinés à recenser et gérer les ressources minières de leurs pays semblent très insuffisants, alors que les pays africains sont loin de bénéficier de leurs richesses minières même s'ils sont devenus des territoires lucratifs pour les sociétés étrangères impliquées dans l'exploitation de celles-ci.

L'énergie a été le déclencheur de la crise dans les années 1970, provoquant une réflexion qui, lorsque croisée avec des préoccupations environnementales croissantes, a abouti à la formulation du concept de développement durable qui participe à la réhabilitation des politiques publiques dans un monde globalisé. Les politiques environnementales en Afrique subsaharienne sont ici abordées à travers l'analyse de la gouvernance des ressources naturelles en tenant compte des projets paysagers d'acteurs différents. Pour cela, Christine Raimond et Aboubakar Moussa (chapitre 10) s'appuient sur les résultats de plusieurs programmes de recherche pluridisciplinaires conduits dans la Haute Bénoué au Cameroun. Il ressort que l'arrivée de nouveaux acteurs sur le territoire via différents projets paysagers paysans (PPP) et institutionnels (PPI) et la force des changements

gènèrent la multiplication des conflits qui pose la question du gouvernement des territoires et de l'articulation entre échelles de décision. L'État s'avère incapable d'arbitrer les conflits en faveur des projets qu'il souhaite mener du fait de l'absence de collaboration entre les services administratifs concernés par la gestion des ressources naturelles et avec les différents acteurs en présence, mais aussi en raison de l'insuffisance des moyens financiers et humains alloués aux aires protégées, même si en 2015, et pour la première fois, un véritable schéma national d'aménagement et de développement durable est initié pour définir les grandes orientations nationales. On note ici aussi la multiplicité et la complexité des stratégies des acteurs selon différentes échelles (locale, communautaire, régionale, nationale et internationale) où s'imposent des actions diverses et l'absence d'arbitrage au niveau national et régional qui indique la faiblesse de l'action publique.

Sans être directement lié à ces politiques environnementales, Hugues Hangnon, Emmanuel Bonnet, Marion Amalric et Aude Nikiema abordent le changement climatique à travers ses impacts en milieu urbain (chapitre 11) en se penchant sur les mesures réglementaires prises et les comportements individuels observés après les inondations survenues en 2009 à Ouagadougou. À partir d'enquêtes et de l'analyse de documents d'urbanisme, les auteurs s'interrogent sur les mesures de réduction de la vulnérabilité mises en œuvre par l'État burkinabè et envisagent comment les populations se les approprient et s'adaptent au risque d'inondation. Ils mettent en exergue diverses stratégies d'autoprotection individuelles par l'utilisation de matériaux locaux pour la reconstruction des habitations érigées en zones inondables et pourtant rendues inconstructibles par l'évolution du cadre réglementaire entre 2009 et 2013. Pour autant, l'écart entre les actions sur le terrain et les mesures préventives prévues est suffisamment important pour s'interroger sur la capacité des autorités publiques de Ouagadougou et de ses habitants à faire face à une catastrophe semblable à celle de 2009. C'est donc la notion de résilience (également interpellée dans le chapitre 15) qui est ici mobilisée en tant que manière de contrer un phénomène perturbateur et de retourner à un état de fonctionnement normal. Il apparaît que cet objectif dépend des capacités financières des populations, certaines l'atteignant assez vite, tandis que d'autres n'y parviennent toujours pas six ans après l'inondation d'où l'importance pour l'État burkinabè d'investir dans des mesures préventives pour anticiper, faire face et limiter les conséquences des risques d'inondation. Dans ce chapitre aussi, la multiplication des acteurs intervenant est observée et analysée comme entrave aux politiques d'aménagement urbain qui n'ont pas permis de mettre un terme au front d'urbanisation non contrôlé. Ainsi, les mesures réglementaires adoptées, une fois la période d'urgence et d'assistance humanitaire passée, sont restées théoriques et n'ont pas été appliquées et le problème de la gouvernance des risques continue de se poser. Enfin, les auteurs indiquent que les ménages sinistrés, soit les premiers acteurs concernés, ne sont pas impliqués dans le processus de ges-

tion du risque d'inondation : leur perception et leur relation à l'inondation ne sont pas non plus prises en compte dans la délimitation des zones réglementaires. Dans ce chapitre est aussi identifié l'un des défis auquel les politiques publiques relatives à l'aménagement de l'espace doivent faire face, à savoir la présence de deux types de droits qui régissent l'accès aux terres (le coutumier et l'étatique). Ce pluralisme juridique rend difficile la mise en œuvre d'une politique publique lorsque l'État renonce à s'opposer aux autorités coutumières et à utiliser la force (déguerpissements) : ici aussi, la recherche d'un consensus s'oppose à la mise en œuvre des actions politiques décidées par décrets ou par lois.

Le chapitre 12 aborde les politiques migratoires en prenant l'exemple du Niger, pays stratégique pour la politique européenne dite de gestion des migrations et espace charnière entre le Maghreb et l'Afrique subsaharienne. Florence Boyer et Harouna Mounkaila expliquent que le Niger s'est pendant longtemps peu intéressé aux questions migratoires étant concerné par les seules migrations circulaires⁶. Il est donc resté à l'écart des interventions initiales de l'Union européenne (UE) qui touchait plutôt le Sénégal, la Mauritanie, le Mali et le Maroc. La chute du régime du colonel Kadhafi en 2011 et l'instabilité qui s'installe alors en Libye changèrent la donne : l'Organisation internationale des migrations (OIM) et l'UE vont imposer au Niger leur vision en matière de gouvernance des migrations et tenter d'en faire le « gardien de l'Europe » en externalisant le contrôle de ses frontières et en lui imposant les catégories de « *migrations irrégulières* » ou de « *migrations clandestines* » en violation des accords de libre circulation des personnes concernant les ressortissants des pays de la CEDEAO. Par ailleurs, cette politique ne tient pas compte des enjeux à l'échelle locale, la ville d'Agadez vivant en partie des nombreuses activités (transports, hébergement, commerce, etc.) liées au passage des migrants en route vers la Libye et l'Europe. Aussi, les auteurs s'interrogent sur les possibles conséquences des différentes interventions de l'UE et de la politique migratoire de l'État nigérien sur des filières migratoires patiemment construites à l'échelle des villages et des familles. Pour eux, il est difficile d'imaginer la « fin des migrations » notamment transsahariennes : la déstructuration de leur organisation sociale pourrait en effet avoir des conséquences néfastes dans une région et un pays fragiles en raison de la présence de djihadistes à ses frontières. Leur analyse montre ainsi l'articulation des jeux d'acteurs de l'international, du sous-régional, du national et du local : les décisions prises au niveau international ont des effets importants sur le niveau local, celui des villages et des familles, tant sur le plan des ressources financières de ceux-ci que sur le plan social par la remise en cause de l'insertion économique de leurs

6. Dirigées surtout vers le Nigeria, la Libye et les villes côtières d'Afrique de l'Ouest, elles constituent un élément essentiel de son économie paysanne dans la mesure où elles contribuent à résoudre la question alimentaire qui reste au cœur des préoccupations des familles grâce aux revenus qu'elles génèrent.

jeunes dans les activités liées aux migrations. Ce chapitre aborde aussi une thématique peu prise en compte, celle du conflit de temporalités entre différentes politiques publiques censées se compléter et dont la réalisation simultanée peut être considérée comme essentielle à la réussite de chacune d'entre elles. Les décalages de temporalité entre celles-ci sont ainsi décrits comme engendrant à la fois un possible échec des deux politiques mises en œuvre (migratoire et de développement) et de nouvelles sources possibles d'instabilité politique ou sécuritaire.

Les politiques en matière de transports interpellent les politiques publiques qui, plus que dans d'autres domaines, sont élaborées en lien avec les institutions régionales et internationales : celles-ci dépassent donc les frontières nationales et les décisions d'un seul État. C'est ce que montre le texte de Sihé Néya et de Jérôme Lombard (chapitre 13) qui traite de la libre circulation, du contrôle et du racket des voyageurs en prenant de nombreux exemples observés sur les routes entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire. Après avoir montré le rôle des migrants dans le transport routier international africain, ces auteurs expliquent que si la libre circulation des personnes entre ces deux pays est, en théorie, reconnue dans le cadre de la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), dans la réalité, les politiques mises en œuvre trouvent difficilement à s'appliquer en raison des pratiques des agents publics chargés des contrôles routiers : celles-ci sont caractérisées par des prélèvements intempestifs et des rackets systématiques. Cette économie généralisée de prélèvements décrite à l'aide de nombreux témoignages interroge la réalité de l'État sur le terrain et les rapports entre les structures centrales et les agents. Sans remettre complètement en cause les politiques nationales et internationales liées à la libre circulation des biens et des personnes, ces prélèvements illicites rendent caduque toute action publique liée à la sécurité routière ou encore celle visant à empêcher le trafic d'enfants. Ce mode généralisé du laisser-faire des États face à des pratiques illicites, mis en exergue dans ce chapitre, rappelle aussi que dans d'autres secteurs des politiques publiques, on observe à la fois des pratiques de racket de la part des agents de l'État et souvent une grande tolérance face au non-respect des règles ou des lois. L'analyse des politiques publiques doit donc prendre en compte ces « marges » où agents de l'État et citoyens sont producteurs de normes illégales dont l'agencement peut finalement s'avérer plus structurant que celui de politiques publiques parfois peu appliquées dans les faits.

Secteur d'activité récent, les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont aussi l'objet de politiques publiques, les États ne pouvant se tenir à l'écart de ce secteur qui a connu une croissance considérable en Afrique depuis une quinzaine d'années. Jean-Michel Ledjou les envisage en les confrontant à l'épreuve des usages à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest où elles offrent de nouvelles perspectives de développement (chapitre 14). Après avoir retracé leur évolution et montré en quoi elles ont été et sont sous contraintes notamment par le marché, il

décrit les changements suscités par ces nouvelles technologies (téléphonie mobile, internet, etc.) et les défis qui restent à relever pour que les populations puissent véritablement en bénéficier. Dans ce domaine également se manifestent des rivalités entre des États soucieux de réglementer l'activité et des opérateurs privés privilégiant la logique du profit et auxquels on ne peut laisser la responsabilité de connecter l'Afrique au reste du monde. L'approche historique développée montre, dans ce chapitre aussi, comment les PAS ont permis d'imposer une politique multilatérale aux pays africains, les forçant à ouvrir leurs marchés domestiques aux grandes firmes internationales, même si les politiques de privatisation leur ont permis de se désengager d'investissements trop lourds. La difficulté des États africains à faire respecter le cahier des charges par les opérateurs privés indique la nécessité du rôle des États dans la régulation du secteur et dans la prise en compte des populations les plus désavantagées ignorées par les sociétés privées.

Le dernier chapitre (15) ne traite pas directement des politiques publiques, mais d'un concept polysémique du fait de son usage multidisciplinaire : la résilience. Jean Marcel Koffi et Jean-Luc Dubois montrent que sa définition n'est pas aisée tant elle renvoie à des processus forts différents, car relevant de disciplines variées (physique, écologie, psychologie, etc.). Dans le champ du social, la résilience peut prendre diverses formes et peut être individuelle ou collective se construisant toujours à partir d'un choc majeur, de nature traumatique dans l'interaction sociale. Dans le premier cas, c'est par le rebond et la rébellion que le choc et la fatalité seront surmontés. Dans le second, la résilience devient communautaire ou sociale et ce sera par la mobilisation de groupes (famille, ménage, communauté, société) qu'elle sera mise en œuvre. Interroger la résilience sociale revient dès lors à convoquer la capacité d'action de la société, notamment en termes de politiques publiques. Les auteurs soulignent alors que la vocation première de celles visant à renforcer la résilience des populations n'est pas d'éviter l'occurrence des aléas, même si elles s'inscrivent en partie dans le registre de la gestion des risques, mais qu'elles visent plutôt à apporter un large panel de réponses à des situations indésirables, qui dégradent de plus en plus les conditions optimales du vivre ensemble et de la cohésion sociale. La résilience se présente dès lors comme un enjeu éthique de gouvernance publique. Ce chapitre montre ainsi que les chocs subis par les populations peuvent aussi être des ruptures nées de l'échec de la négociation sociale ou des défaillances des politiques publiques. Il pose également la question du rôle de l'État dans la capacité de résistance et de rebond possible et dans un contexte où les politiques publiques de restriction budgétaire et d'austérité sont décriées et considérées comme aggravant les vulnérabilités sociales.

Ces chapitres réinterrogent les modalités de l'action de l'État qui ne dispose plus de monopole d'intervention comme par le passé étant désormais concurrencé par de multiples acteurs et d'autres catégories d'autorité publique ou privée avec lesquels il est amené à négocier. Les politiques

publiques sont à présent très diversifiées (sociales, culturelles, industrielles, agricoles, environnementales, scientifiques, etc.). Elles cherchent à atteindre à la fois des objectifs sectoriels et transversaux. C'est pourquoi la question est souvent traitée ici simultanément selon ces deux optiques grâce aux objectifs méthodologiques du programme POLMAF qui se voulaient novateurs sur plusieurs plans. Tout d'abord, il s'agissait de promouvoir une analyse selon les différentes échelles (locale, régionale, nationale, sous-régionale et internationale) des politiques publiques et selon des temporalités variables et souvent longues (au moins une décennie), puis de susciter une analyse comparative des différentes politiques sectorielles retenues et une analyse comparative entre pays africains (Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal). Par ailleurs, l'implication de différentes disciplines de sciences sociales (anthropologie, démographie, économie, géographie, histoire, science politique, sociologie, sciences de l'information et de la communication) et de sciences de la vie et de la terre (géologie, géophysique, géoressources, géosciences) dans un domaine de recherche où l'économétrie et les sciences politiques ont longtemps régné sans partage (Baré, 2001) a donné lieu à une approche pluridisciplinaire originale et permis de faire émerger de nouvelles thématiques et perspectives d'analyse.

Ces textes montrent enfin que l'analyse des politiques publiques continue d'être d'actualité et que l'État africain s'est transformé et a modifié ses modes d'intervention, tout en conservant une position de pilotage. Observée depuis quelques années, sa réhabilitation reste fragile : il n'a en effet pas retrouvé le rôle central qui était autrefois le sien tant il a dû mal à imposer et à faire respecter ses choix face à la multiplicité des acteurs, aux intérêts parfois divergents et aux ressources fort différentes, ou à ses propres agents qui entravent l'application des lois ou des réformes.

Références bibliographiques

- Arbache J.-S. et Page J., 2009, « How Fragile is Africa's Recent Growth », *Journal of African Economies*, n° 19(1), p. 1-24.
- Baré J.-F., 2001, *L'évaluation des politiques de développement, Approches pluri-disciplinaires*, collection Logiques politiques, L'Harmattan, 356 p.
- Bourguignon F., 2004, « Le triangle pauvreté – croissance – inégalités », *Afrique contemporaine* 2004/3, n° 211, p. 29-56, consulté le 20 février 2017 [<http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2004-3-page-29.htm>].
- Courade G. (dir.), 1994, *Le village camerounais à l'heure de l'ajustement*, Paris, Collection Économie et Développement, Karthala, 392 p.
- Coussy J., 2003, « Les politiques publiques dans la mondialisation libérale : un retour ? », *L'économie politique*, n° 17, Alternatives économiques, p. 42-59.
- Diop M.-C. (dir.), 2004, *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Paris, Karthala, 304 p.
- Duruffé G., 1988, *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)*, Paris, Collection Les Afriques, Karthala, 208 p.
- Duruffé G., 1994, *Le Sénégal peut-il sortir de la crise ? Douze ans d'ajustement structurel au Sénégal*, Paris, Karthala, 224 p.
- Fosu A. K., 2009, « Inequality and the Impact of Growth on Poverty: Comparative Evidence for Sub-Saharan Africa », *Journal of Development Studies*, vol. 45, n° 5, p. 726-745.
- Guénard Ch. et Dubois J.-L., 2001, « Inégalités, croissance et pauvreté en Afrique subsaharienne », in Winter G. (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique*, Paris, Karthala/IRD, p. 41-56.
- Gyimah-Brempong K., 2002, « Corruption, economic growth, and income inequality in Africa », *Economics of Governance*, n° 3, p. 183-209.
- Hausmann R., Pritchett L. et Rodrik D., 2005, « Growth Accelerations », *Journal of Economic Growth*, n° 10, p. 303-329.
- Jobert B., 1985, « L'État en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 35^e année, n° 4, p. 654-682, consulté le 20 février 2017 [http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1985_num_35_4_394207].
- Jobert B. et Muller P., 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 242 p.
- Kübler D. et de Maillard J., 2009, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, 224 p.
- Lévy M., 2002, *Comment réduire pauvreté et inégalités, Pour une méthodologie des politiques publiques*, Paris, IRD/Karthala, 248 p.
- Muller P., 2004, « L'État en action revisité », *Pôle Sud*, n° 21, p. 31-42, consulté le 20 février 2017 [http://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_2004_num_21_1_1200].
- Nay O., 2010, « Les politiques de développement », in Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques 2, Changer la société*, Sciences Po, p. 138-170.
- Palier B. et Surel Y., 2005, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 2005/1, vol. 55, p. 7-32.
- Winter G., 2001, *Inégalités et politiques publiques en Afrique, Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala/IRD, 453 p.

1

Politiques publiques, développement et mondialisation en Afrique subsaharienne

Emmanuel GRÉGOIRE et Marie-France LANGE

Comme Bruno Jobert et Pierre Muller (1987) l'ont montré, étudier l'action de l'État consiste à concilier l'analyse des politiques publiques à celle de la théorisation de l'État¹. Il s'agit ainsi d'analyser dans une société donnée les transformations produites par les interventions publiques et d'étudier les politiques publiques en tant que méthode pour comprendre l'action de l'État (Muller, 1990a). Cet examen des politiques publiques ne peut évidemment pas s'effectuer sans prendre en compte les acteurs concernés par celles-ci, comme l'ont démontré les tenants d'une sociohistoire (Payre et Pollet, 2013) ou d'une sociologie de l'action publique (Hassenteufel, 2008). Il s'agit donc d'analyser à la fois l'action de l'État et le rôle des différentes autorités publiques, sans se limiter à l'étude des actions des institutions ou des administrations, mais en considérant l'ensemble des acteurs sociaux, publics ou privés, qui peuvent interagir, aux niveaux local (celui de la mise en application d'une politique) ou national ou supranational (ceux de l'élaboration d'une politique) (Lange et Henaff, 2015). Quel que soit son objet d'étude, le chercheur rencontre toujours ces politiques publiques, car derrière elles, se trouve l'État. Aussi, leur analyse n'est plus du seul ressort de la science politique, de l'économétrie ou de la sociologie, mais elle est également le fait d'autres disciplines des sciences sociales (géographie, anthropologie, démographie, etc.) et même des sciences de la vie et de la terre (*infra*, chapitre 9).

Si l'étude des politiques publiques a débuté dès les années 1930 (Muller, 1990a), tout d'abord aux États-Unis au moment du *New Deal*, elle est beaucoup plus récente en l'Afrique, en raison, entre autres, de la

1. Nous considérons ici que « toute politique publique est le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale » (Mény et Thoning, 1989). Pour nous, elle s'applique à des espaces géographiques définis et à leurs habitants.

constitution plus contemporaine des États postcoloniaux. Comme en Occident, ce sont les auteurs anglophones qui se sont, en Afrique, les premiers intéressés à l'analyse de ces politiques, et ce, dès l'époque coloniale (Mair, 1936; Diop, 1959) puis juste après les indépendances (Church, 1963). Au cours des périodes coloniales et postindépendances, certaines thématiques connaissent un intérêt plus marqué, comme l'analyse comparative des politiques « *Indirect Rule/Association* »² initiée par Lucy Mair (1936) et poursuivie par Michael Crowder (1964) et Semakula Kiwanuka (1970). Les études plus « globales » sur le politique (Diop, 1959), même si elles se poursuivent (Enguéléguélé, 2008), font ensuite place aux analyses sectorielles, comme celles relatives à l'environnement (Church, 1963) ou aux politiques agricoles (Barker, 1984) et foncières (Le Bris *et al.*, 1982; Le Bris et Le Roy, 1986) qui connaissent un essor rapide et sont encore très représentées dans la littérature scientifique (voir par exemple, l'ouvrage collectif de Momar-Coumba Diop (2013) sur les politiques publiques au Sénégal). Les recherches sur les politiques de santé connaissent de la même façon un développement rapide (Dozon, 1987³; Fassin, 1987, 2000; Raynaut, 2001; Eboko, 2005, 2015; Ridde, 2011; Olivier de Sardan et Ridde, 2014), tout comme celles sur les politiques d'éducation (Lange, 1991; 2002; Lewandowski, 2011; Charton, 2015; Henaff et Lange, 2015; Dia *et al.*, 2016), les politiques urbaines (Barbier et Le Bris, 1985; Marie, 1998; Jaglin, 1998) ou de transport (Lombard, 2015), etc. L'ensemble des secteurs économiques ou sociaux de l'action publique est dorénavant étudié en Afrique, y compris les thèmes émergents comme les politiques relatives aux Nouvelles technologies de l'information et de la communication (voir les chapitres d'Oumar Kane et d'Olivier Sagna dans le livre de Momar-Coumba Diop (2013) ou celui de Jean-Michel Ledjou, *infra*). Enfin, les politiques de défense nationale, bien qu'anciennes, sont dorénavant étudiées par les chercheurs travaillant au Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad). Ces États les privilégient actuellement pour lutter contre le djihadisme : à cet effet, ces politiques se sont même internationalisées à travers la création d'une force conjointe (FC-G5 Sahel) composée de contingents des cinq pays (Grégoire, 2018).

L'étude des politiques publiques, encore peu entreprise en Afrique⁴, reprend la démarche initiée dans les pays du Nord en s'appuyant sur les mêmes références théoriques, concepts ou notions, développés selon les

2. Pour rappel, la classification des auteurs anglo-saxons sur les politiques coloniales était la suivante : *Indirect Rule/Direct Rule* et *Assimilation/Association*, ces quatre appellations correspondant à des définitions précises de types de politiques publiques qui renvoyaient à des choix de gouvernance coloniale.

3. Dans cet article, Jean-Pierre Dozon parle de « politiques sanitaires » et non de « politiques de santé », même si le terme de « politiques de santé » commençait à s'imposer en milieu francophone, puisque le numéro publié en 1987 par la revue *Politique africaine* a pour titre « Politiques de santé », (n° 28, décembre 1987).

4. Du fait, entre autres, que les politistes, travaillant sur les terrains africains, se sont surtout impliqués dans l'analyse de la politique (*politics*), plutôt que dans celle des politiques publiques (*policies*).

différentes disciplines qui investissent le champ des politiques. Par ailleurs, de récentes recherches menées en Occident prennent en compte l'effet de la mondialisation sur les politiques publiques nationales. Ainsi, l'analyse de l'intervention croissante d'acteurs internationaux ou transnationaux dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques devient nécessaire et « permet de mieux prendre en compte la dimension du global dans l'action publique et donc l'impact de la globalisation sur la transformation des formes de l'action publique » (Muller, 2000, p. 190).

Cependant, cette analyse diffère en Afrique du fait que l'internationalisation des politiques publiques y joue un rôle singulier, en particulier dans les pays les plus dépendants de l'aide internationale, et c'est autant l'impact de la mondialisation que celui de la dépendance et des réactions à celle-ci qu'il faut étudier pour comprendre les nouvelles conditions de l'action publique (Coussy, 2003 ; Lange, 2003 ; Lewandowski, 2011 ; Lange et Henaff, 2015). Celles-ci se caractérisent en effet par l'émergence de nouveaux et nombreux acteurs (intervenants étrangers des coopérations, organisations financières, onusiennes, ONG internationales, ONG locales, etc.) et l'interdépendance croissante entre le local, le national, le régional et l'international (Lange, 2001 ; 2003 ; Losch, 2001 ; Olivier de Sardan, 2011 ; Charton, 2015).

Nous partons du principe que ces politiques sont l'expression d'un choix des autorités publiques et comportent par conséquent une toile de fond idéologique qui peut aller de la solidarité nationale à l'individualisme, voire à la discrimination, comme ce fut le cas de l'Afrique du Sud sous le régime de l'apartheid. Les politiques économiques menées après les indépendances répondaient ainsi au souci de faire en sorte que les États africains contrôlent leur économie pour le bien de leurs populations par le biais de la planification et de nationalisations (entre autres, par la volonté d'une réappropriation des matières premières et du développement autonome des secteurs agricole ou industriel) (Suret-Canale, 1987)⁵. Les politiques sociales, quant à elles, étaient impulsées par un objectif ambitieux de répondre par exemple aux besoins éducatifs des populations, pour assurer la formation du plus grand nombre, mais aussi celle d'élites capables de remplacer les cadres coloniaux. À partir des années 1980, les crises économiques et financières conjuguées à un endettement devenu incontrôlable amenèrent le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale à initier des Programmes d'ajustement structurel (PAS) avec pour objectif, outre de réduire la dette des pays et de renouer avec la croissance, d'encourager le secteur privé et par là le capitalisme : ces PAS ne furent pas non plus couronnés de succès, mais participèrent au triomphe d'une idéologie dominante, le libéralisme économique.

5. Nationalisation dès 1960, par exemple, de la traite arachidière et de l'importation du riz au Sénégal qui visait à soustraire à la tutelle des sociétés de traite des secteurs essentiels à l'économie du pays et à sa population.

La diversité des approches tient au fait que les politiques publiques se présentent à l'analyste comme un objet scientifique relativement complexe. Tout d'abord, leur conduite implique une multiplicité d'acteurs aux ressources et aux horizons différents (Kübler et de Maillard, 2009). Ensuite, elles se déroulent selon des temporalités relativement longues et variables en fonction des domaines sur lesquels elles portent et peuvent avoir des coûts très différents. Elles s'accompagnent parfois aussi de débats techniques *ex ante* d'un haut niveau de spécialisation comme c'est, par exemple, le cas des politiques agricoles, industrielles ou environnementales. Enfin, leurs impacts demandent de prendre en compte la diversité de leurs échelles, comme l'avons déjà souligné, et sont difficiles à établir, d'autant plus que leur évaluation demeure embryonnaire et non systématique en Afrique⁶. *In fine*, les politiques publiques sont au cœur du questionnement sur le mode de fonctionnement des sociétés contemporaines et leur analyse permet d'interroger « ce que les gouvernements font, pourquoi ils le font, et ce que ça change » (Dy, 2002 cité par Kübler et de Maillard, 2009).

Dans ce chapitre, notre démarche privilégie une approche sociohistorique, c'est-à-dire de mise en perspective historique et d'analyse comparative. En procédant ainsi, nous pouvons prendre en compte l'historicité des politiques publiques, mais aussi l'évolution des rapports de pouvoir entre les acteurs, les institutions, selon les différents niveaux, nationaux et internationaux. Il s'agit d'expliquer les transformations successives du rôle de l'État africain, du jeu des différents acteurs sociaux, mais aussi de l'internationalisation de ces politiques publiques qui se caractérise dans le contexte africain à la fois par une dépendance accrue des États vis-à-vis des instances internationales, mais aussi par la production de normes autonomes. Cette analyse sur le temps long permet de faire ressortir les évolutions et les ruptures. Pour cela, nous distinguons trois grandes périodes⁷ :

– la première (1960-1980) est constituée des années qui suivirent l'indépendance des pays africains et qui ont été marquées par une omniprésence de l'État ;

– la deuxième (1981-2000) correspond aux ajustements structurels qui se sont traduits par un retrait assez net des États sous la pression des institutions financières ;

– la troisième (2001-2017) marque, au contraire, une certaine réhabilitation des États désormais devenus « facilitateurs », tout en ne retrouvant pas le rôle qu'ils ont pu avoir dans le passé.

6. « L'évaluation des effets des politiques économiques se heurte à de nombreux problèmes d'imputation du fait de la faiblesse des systèmes d'information, de l'impossibilité de dissocier les mesures de politiques des autres facteurs explicatifs internes ou externes, des difficultés de distinguer les effets des mesures des réformes et les conséquences négatives des crises qui ont rendu nécessaires les réformes » (Hugon, 2001, p.288).

7. Ce découpage en décennies correspond à peu près aux périodes que l'on peut observer dans les différents pays, avec cependant des dates différentes (les PAS, par exemple, ne sont pas entrés en vigueur aux mêmes dates).

L'ère des politiques publiques (1960-1980)

Même si les premières années qui suivirent les indépendances s'inscrivirent globalement dans la continuité de la période coloniale, les nouveaux dirigeants prirent une série de mesures afin de mieux contrôler leur économie et de promouvoir l'émergence de cadres et de dirigeants africains grâce à la mise en œuvre de politiques éducatives.

En effet, dépendants de leurs anciennes métropoles, les nouveaux États ont très vite manifesté leur souci d'indépendance nationale et de libération économique en procédant à des nationalisations de secteurs d'activités entiers et d'entreprises stratégiques (Suret-Canale, 1987), mais aussi de certains secteurs sociaux, comme celui de l'éducation (Makonda, 1988 ; Lange, 2001). Une seconde motivation relevait de la nécessité de prendre en charge des activités que le secteur privé se refusait d'assumer parce qu'il n'en était pas capable ou les estimait insuffisamment rentables, comme la distribution d'électricité ou d'eau, le forage de puits, la téléphonie, le transport ferroviaire, etc. Toutefois, si avant 1960, le secteur public des territoires contrôlés par la France s'apparentait à un modèle unique, un des traits les plus remarquables de la période postindépendance fut sa diversification : le modèle plus ou moins uniforme hérité de la colonisation va se transformer et revêtir une forme spécifique à chaque État, reflet pour une part de ses caractéristiques humaines, naturelles et économiques, et pour une autre part de son orientation politique (Suret-Canale, 1987).

Celle-ci joua un rôle important, car les nouveaux États avaient des options idéologiques distinctes : revendiquées, dès l'indépendance, comme socialistes pour la Guinée et le Mali (puis le Bénin à partir de 1972) et alors influencées par l'Union soviétique ; plus tournées vers l'Occident pour des pays comme le Sénégal, le Burkina Faso et le Niger, tout en privilégiant l'étatisme économique et social ; libérales enfin pour la Côte d'Ivoire. Notons que dans la plupart des pays étudiés, les régimes qui se mirent en place furent très vite autoritaires et à parti unique (quelles que soient leurs orientations idéologiques), toute opposition étant muselée, voire éliminée (Guinée, Mali, Niger, Togo, etc.). Le modèle de régime s'appuyant sur un parti unique, un seul syndicat, des associations aux mains du parti unique, une télévision, une radio et un seul journal contrôlés par le ministère de l'Intérieur s'impose dans de nombreux pays africains, par exemple au Togo. Certains, comme le Sénégal, connaîtront un retour assez rapide à un système politique « ouvert » (1976), tandis que la plupart des autres devront attendre les Conférences nationales, entre février 1990 (Bénin) et août 1991 (Gabon, Congo, Mali, Togo, Niger, Zaïre, etc.) aux résultats très différenciés. Comme l'écrit Momar-Coumba Diop (2001, p.9) : « Dans presque tous les pays, des mouvements politiques, économiques et sociaux tentent de participer de manière organisée à la prise de décision. Depuis la fin des années 1980, avec l'ébranlement des régimes

autoritaires, la société civile est de plus en plus évoquée comme force susceptible de réduire l'influence des États issue des indépendances ».

Une omniprésence étatique

Dans un discours prononcé le 19 octobre 1961 devant la Chambre de commerce, d'agriculture et d'industrie du Niger, le premier président de la République du Niger, Diouri Hamani déclara que « l'indépendance politique est consolidée par l'indépendance économique » puis il ajouta que « L'économie de traite génératrice de multiples profits illicites et de charges incompatibles avec la nécessité de la vie économique moderne est irrémédiablement condamnée. C'est un vestige du passé colonial dont la persistance est anachronique dans un pays indépendant recherchant son développement dans le cadre d'une économie planifiée » (Grégoire, 1986, p. 85).

Cette phrase aurait pu être prononcée par beaucoup d'autres chefs d'État africain qui s'attelèrent à abolir l'économie de traite en vigueur durant l'époque coloniale en créant des organismes étatiques afin d'assainir les circuits commerciaux de leur pays, notamment ceux de la commercialisation des cultures de rente (arachides, coton, cacao, etc.) exportées le plus souvent vers l'ancienne métropole⁸ et de l'importation de biens manufacturés importés principalement de celle-ci. Ces deux négoce dominaient alors les économies des pays qui avaient encore peu mis en valeur leurs matières premières. Parallèlement, les États vont investir des secteurs sociaux aussi importants que l'éducation et la santé pour assurer le développement des pays et même, dans certains cas, nationaliser les écoles privées catholiques ou autres existantes comme ce fut le cas au Congo, au Bénin, en Guinée (Lange, 2007), ou au Zaïre (André et Poncelet, 2013) ou, dans certains cas, intégrer les écoles catholiques privées dans le secteur public comme en Côte d'Ivoire (Lanoue, 2003) ou plus tardivement, les nationaliser comme au Burkina Faso. Dans une tradition très française, ils vont tenter de privilégier l'État-providence et l'État social, entre autres en favorisant le développement d'un secteur public ou parapublic qui jouera un rôle important dans le recrutement des jeunes Africains à leur sortie du système scolaire (Lange, 1991).

Ces politiques publiques de développement des administrations et de nationalisation eurent cependant pour effet la constitution d'une fonction publique aux effectifs pléthoriques et le plus souvent insuffisamment formés. Tatillons et pas toujours compétents, les agents des États appliquaient parfois avec zèle les nouvelles mesures législatives prises, s'en prenant notamment aux firmes étrangères accusées de s'enrichir aux dépens des populations, mais aussi aux commerçants locaux peu enclins à respecter la loi et au comportement souvent spéculatif (Grégoire, 1986; Grégoire et Labazée, 1993).

8. En Afrique anglophone (Ghana, Nigeria, etc.), furent mis en place les *Marketing Boards*.

Le faible poids des secteurs privés nationaux

En 1960, le secteur privé était dans la plupart des pays africains représenté par des compagnies coloniales, notamment les grandes maisons de commerce comme la CFAO (Compagnie française de l'Afrique de l'Ouest), la SCOA (Société commerciale de l'Afrique de l'Ouest), la CNF (Compagnie du Niger français), etc. Ces grandes firmes étaient caractérisées par la diversité de leurs activités facilitée par les puissants moyens dont elles disposaient. Elles assuraient l'exportation des cultures de rente et jouaient en même temps le rôle de fournisseurs de biens de consommation, ceux-ci allant des produits alimentaires (riz, blé, sucre, sel, biscuits, etc.) aux objets d'usage courant (outils, quincaillerie, cigarettes, objets de cuisine, etc.), notamment des tissus utilisés pour la confection de boubous et de pagnes. Leur siège se trouvait généralement en France et leur organisation en Afrique était très hiérarchisée avec une agence principale dans les capitales et des succursales réparties dans les villes secondaires.

Ne pouvant opérer seules, elles devaient recourir à toute une série d'intermédiaires auprès desquels elles s'approvisionnaient en produits agricoles (arachides, coton, cacao, etc.) et écoulaient les biens manufacturés importés de métropole, ce qui favorisa le développement d'une classe marchande africaine et constituera un embryon de secteur privé national dans de nombreux pays. C'est sur lui que s'appuieront à leur tour les sociétés étatiques (le plus souvent monopolistiques) qui se substituèrent aux firmes étrangères tout en se méfiant de leur penchant pour la spéculation. Au cours des années 1960 et 1970, ce secteur privé africain fut donc sous étroite surveillance, classes politique et marchande entrant en concurrence, car elles entendaient, chacune, prendre le relais de l'appareil administratif et économique colonial (Amselle et Grégoire, 1987).

Malgré de nombreuses entraves, un secteur privé africain parvint à émerger souvent d'ailleurs à partir d'activités frauduleuses, fréquemment transfrontalières (Grégoire, 1986), ou reposant sur la corruption des agents des États, quel que soit leur niveau dans la hiérarchie. Au début des années 1980, ce secteur privé autochtone apparut aux yeux des organisations internationales comme une alternative au tout État : celles-ci considéraient désormais qu'elles pouvaient s'appuyer sur les hommes d'affaires africains aux côtés des entrepreneurs étrangers pour assurer l'avènement de la libre entreprise (Grégoire et Labazée, 1993)⁹ et du libéralisme qui devait remédier aux carences des États.

9. Les négociants libanais et syriens, qui agissaient autrefois dans le sillage des maisons de commerce coloniales, constituaient une part importante des secteurs privés marchands nationaux.

L'ère des ajustements structurels ou la disgrâce des politiques publiques (1980-2000)

Les Programmes d'ajustement structurel (PAS) lancés au cours des années 1980 reposaient sur le constat que les pays connaissaient, depuis le milieu des années 1970, une crise économique et surtout financière : dette en constante augmentation, croissance faible, déficit de la balance des paiements et des budgets nationaux, dégradation des secteurs agricoles, mauvaise gestion étatique (crise de la gouvernance), effectifs des administrations jugés pléthoriques, etc. (Duruflé, 1988). Ces plans qui cherchaient à supprimer les distorsions liées à l'intervention de l'État préconisèrent une importante réforme de celui-ci (« moins d'État, mieux d'État ») pour faire jouer les lois du marché et par là favoriser le libéralisme et par conséquent la mondialisation. Il s'agissait d'imposer un État minimal dont les pouvoirs et les dépenses seraient désormais réduits, et d'opérer une rupture idéologique radicale, le libéralisme se substituant aux politiques d'étatisation à l'exception des domaines régaliens (intérieur, défense, justice, affaires étrangères).

À ces profondes transformations économiques, s'est adjointe, à partir de la fin des années 1980 déjà marquée par l'effondrement du bloc soviétique, une seconde injonction, celle de démocratiser la vie politique et de mettre par conséquent fin aux régimes autoritaires qui avait un peu partout pris en mains les rênes des États, une fois le colonisateur parti. Libéralisme, voire ultra libéralisme et démocratisation devenaient donc les idéologies économiques et politiques dominantes, les Conférences nationales marquant la chute de certaines dictatures (Mali, Niger, etc.) et organisant la vie démocratique sous forme d'élections présidentielles et législatives.

Les politiques de décentralisation

Les politiques de planification nationale et régionale, qui avaient pour objectif de définir des actions de développement économique et social pour une période déterminée (généralement cinq ans), furent bannies et remplacées par la décentralisation qui devait permettre une meilleure gestion du territoire national. Au cœur des réformes institutionnelles et des exigences de démocratisation depuis le début des années 1990, ces politiques de décentralisation ont pour principaux objectifs la relance du développement local et le souci de rapprocher les services publics des citoyens afin de mieux répondre à leurs besoins. Ainsi, elles conditionnent la bonne gouvernance administrative en transférant des compétences de l'État aux collectivités territoriales. Ces nouvelles politiques furent mises en place dans de nombreux pays africains. Au Mali et au Niger, elles répondaient aussi aux revendications des rébellions touarègues du début des années 1990 (Grégoire, 2013). Cette réforme donna lieu à de nouveaux

découpages administratifs au Niger où des Touaregs purent accéder à des postes de responsabilités, prendre des décisions en matière de développement local et gérer des budgets. *In fine*, ces élus sont désormais considérés comme étant les mieux placés pour administrer leur région et ses communes et lutter contre la pauvreté.

Cependant, ces politiques de décentralisation ont rencontré de multiples problèmes dans leur mise en œuvre. D'une part, il a fallu dans certains cas établir un nouveau découpage territorial, nécessitant la recherche de consensus, puis organiser des élections locales, processus qui s'est avéré long et source d'oppositions et de conflits (Fay, 2000). D'autre part, partout, le transfert des ressources financières et humaines de l'État vers les nouvelles collectivités territoriales s'est effectué soit de façon insuffisante, soit ne s'est pas fait et, souvent, la décentralisation s'est limitée à une déconcentration de quelques services de l'État. Enfin, dans certains pays, la difficulté venait aussi de l'absence de la présence de l'État dans les régions les plus défavorisées. Aussi, la question de comment décentraliser quand le « centre » est absent s'est alors posée : en clair, il fallait d'abord « centraliser », c'est-à-dire créer des structures administratives, auparavant inexistantes, pour décentraliser. Dans l'ensemble, la décentralisation a pu provoquer la reproduction ou l'augmentation des inégalités sociales et régionales (Le Bris et Paulais, 2007), les politiques publiques étatiques ne jouant pas leur rôle redistributif et les régions riches déjà dotées d'une administration régionale ayant gardé et renforcé leurs avantages. Le processus de décentralisation a cependant pu, dans certains cas, jouer un rôle dans l'évolution des politiques sectorielles du fait de l'action publique menée par les territoires décentralisés, comme l'avait montré Pierre Muller (1990b) pour le cas français.

Les États sous la coupe des organisations de Bretton Woods : les politiques de libération des économies africaines

Ces nouvelles orientations économiques ont été le plus souvent élaborées, voire imposées, par les acteurs internationaux avec à leur tête le FMI et la Banque mondiale : les États africains ont subi, plutôt que participé aux décisions prises, et ont été contraints d'appliquer des politiques libérales définies de l'extérieur sans pouvoir les amender ni s'y opposer.

À leur origine se trouve le constat du rapport Berg de la Banque mondiale (Berg, 1981) qui préconise le libre-échange et la levée des barrières douanières, jugées pénalisantes pour les échanges, et prône la dévaluation de la plupart des monnaies africaines dont le cours était considéré comme étant trop élevé, celle (de 50 %) concernant le franc CFA ne s'effectuant qu'en janvier 1995. S'agissant du secteur public, le rapport Berg préconisait une vaste politique de privatisation et de libéralisation qui va de la santé à l'éducation, aux transports et à l'industrie. Le « consensus de Washington », expression qui tire son nom d'un article

publié par l'économiste John Williamson (1990)¹⁰, s'impose ensuite et reprend les idées défendues dans le rapport Berg à savoir : libéralisation, privatisation, ouverture vers l'extérieur auxquelles s'est ajoutée à la fin des années 1990, la bonne gouvernance.

Pour imposer ce « consensus néolibéral », les politiques publiques menées par les États depuis leur accession à l'indépendance étaient systématiquement critiquées à partir d'un inventaire méticuleux de leurs défaillances : il s'agissait de dénoncer les incohérences de l'État développeur. Pour y remédier, il fallait réduire sa marge de manœuvre en préconisant un État minimum sans pour autant totalement éliminer les politiques publiques qui se voyaient assigner d'autres objectifs : interventions destinées à encourager la compétitivité des exportations, protection de certains secteurs et acteurs menacés par la libéralisation, etc. (Coussy, 2002). Notons que ces nouvelles politiques devaient prendre également en compte le souci d'intégration régionale et par conséquent les dispositions législatives et règlementaires des organisations régionales comme la CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest) et la CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale pour ce qui est des transports et plus globalement des circulations humaines et marchandes et l'UMOA (Union monétaire ouest-africaine) pour les aspects monétaires (gestion du franc CFA).

Les politiques publiques furent donc mises au service de la mondialisation libérale, le marché jouant le rôle de dérégulateur de l'économie, autrefois encadrée par l'État. Aussi, des mesures structurelles importantes furent prises :

- ouverture à la concurrence et aux investissements étrangers ;
- réduction des quotas et des tarifs douaniers ;
- libre circulation des capitaux ;
- nombreuses dérèglementations ;
- désindustrialisation du fait de la disparition des entreprises publiques non rentables ;
- meilleure défense de la propriété.

Ces dispositions transformèrent profondément et durablement les économies africaines désormais régulées par la loi du marché et exposées à ses excès. Elles se traduisirent donc par un retrait marqué des prérogatives des États. Enfin, ces politiques de libéralisation sapèrent progressivement, idéologiquement et financièrement, les instruments d'intervention et de régulation étatiques, et firent voler en éclats le contrat social (Janin, 2009).

10. John Williamson a parlé de « consensus de Washington », car les trois institutions (Trésor américain, Banque mondiale, FMI), qui défendent une approche néolibérale, sont situées à Washington.

*Les politiques de privatisation des économies africaines
et des secteurs sociaux*

Les États, qui ont été contraints de dissoudre des compagnies nationales ou des sociétés mixtes dans de nombreux secteurs, ont vu leur pouvoir concurrencé par des entités privées, qu'elles relèvent des domaines de la production, de la commercialisation, des services ou même des secteurs sociaux. Une partie de ces entités possède une capacité d'intervention à l'échelle du monde comme les multinationales qui privilégient les secteurs des mines, des cultures d'exportation (comme le groupe Unilever), de la pharmacie, de la téléphonie (comme Orange), du tourisme balnéaire, du transport et des ports (comme Bolloré). Des pans entiers de l'économie touchant à des secteurs variés sont ainsi passés du giron de l'État à celui de sociétés privées, souvent de grands groupes internationaux, comme nous venons de le souligner. D'autres entreprises privées se concentrèrent dans les seuls territoires nationaux : des sociétés publiques intervenant auparavant dans le commerce des vivres, des cultures de rente, des biens manufacturés et le transport¹¹ furent ainsi dissoutes pour laisser la place à des opérateurs privés (Grégoire et Labazée, 1993).

De même, dans le domaine de la santé, les pharmacies populaires comme celles du Niger ne purent faire face à la concurrence de structures privées et les structures publiques virent agir à leurs côtés une multitude de cliniques et de centres de soins privés. Il en fut de même de l'éducation où on assista à l'ouverture d'écoles privées, certaines très onéreuses destinées aux classes privilégiées, d'autres plus abordables tournées vers les classes moyennes et, enfin, certaines appelées les « écoles *low cost* », destinées à un public très défavorisé. L'explosion de nouveaux types d'écoles en Afrique subsaharienne a été analysée comme un processus de « diversification du champ scolaire »¹² qui a permis l'accroissement des établissements scolaires privés qui relèvent à la fois du privé marchand et non marchand. Si le processus de privatisation de l'éducation en Afrique commence à être étudié (Kitaev, 1999 ; Lewandowski, 2007 ; Wodon, 2014), sa mesure demeure difficile du fait que de nombreuses écoles privées ne sont pas reconnues officiellement par les États et que les services statistiques ne sont pas toujours capables de fournir des données

11. La libéralisation profita à de nombreux opérateurs privés et donna naissance à de multiples pratiques illicites (racket des passagers aux contrôles de police et de douane).

12. « Ce que nous nommons "diversification du champ scolaire" correspond au processus du retrait de l'État, constaté par l'apparition ou le développement rapide à côté des écoles publiques (souvent très majoritaires, voire exclusives au début des années 1990, selon les pays) de nouveaux types d'école (écoles privées laïques ou confessionnelles, écoles communautaires ou associatives...) et la reconnaissance juridique de ces nouvelles écoles. » (Lange, 2003 : 150). La diversification de l'éducation a pu prendre des formes extrêmes en Afrique, comme au Mali, où on a pu compter jusqu'à huit types d'écoles formelles et deux types d'écoles non formelles pour l'enseignement primaire (Lange et Diarra, 1999 : 172). En ce qui concerne la grande diversité des écoles privées, voir aussi Kitaev (1999).

complètes et fiables¹³. Cependant, l'ensemble des auteurs s'accorde pour estimer une très forte progression des écoles privées. Ainsi, au Burkina Faso, en 1969-70, la part des écoles privées est estimée à 3,3 % contre 18,9 % en 2013-14 (Compaoré et Pilon, 2018) et, au Mali, la part des élèves inscrits dans l'enseignement primaire privé passe de 6 % aux débuts des années 1970 à 35 % en 2011. À la privatisation des services sociaux, source de dépenses supplémentaires pour les populations, est venue s'ajouter la réintroduction des frais scolaires (Henaff, 2003) ou médicaux : une autre façon pour les États de se désengager des secteurs sociaux, au nom de la nécessité imposée du « recouvrement des coûts » défendu par la Banque mondiale. Ces deux politiques, privatisation et augmentation des coûts des services publics pour les populations, ont entraîné de très fortes inégalités dans l'accès à ces services de base, y compris de genre (Nishimura et Yamano, 2013). Les politiques de rigueur ont ainsi eu des incidences auprès des jeunes et c'est « l'espoir d'une ascension sociale grâce à la scolarisation qui semble brisé, ainsi que leur désir d'émancipation des anciens rapports de subordination entre aînés et cadets », entraînant des « processus d'exil » (Mazzocchetti, 2014, p.49-50).

L'échec des politiques néolibérales de mondialisation

Les décennies qui suivirent la Seconde Guerre mondiale ont été caractérisées par une grande homogénéité des politiques publiques : le développement est alors conçu dans un cadre uniquement national où l'État programme, oriente et intervient (Losch, 2001). S'en est suivi une période de passage du développement à la mondialisation qui s'est traduite par une érosion du pouvoir des États, une perte de souveraineté au profit des agences d'aide et la dépossession des gouvernements d'une partie de leurs politiques publiques au profit d'une idéologie du « tout marché » (Losch, 2001).

S'il y a des politiques de mondialisation, ce qui a été particulièrement frappant en Afrique, il y a aussi mondialisation des politiques dans la mesure où ce sont les mêmes politiques qui ont été appliquées un peu partout en Afrique sans prendre en compte les spécificités nationales (Coussy, 2003). Pourtant, une des leçons des trente années de développement est bien le constat de la diversité et de l'enracinement des trajectoires nationales. La prise en compte de cette réalité aurait dû se traduire par des politiques spécifiques et non par la généralisation d'un modèle standard (Losch, 2001). De ce fait, face aux médiocres résultats des remèdes proposés par les agences internationales (FMI, Banque mondiale, etc.) et à la dégradation alarmante de nombreuses situations nationales, les prescrip-

13. Pour contourner la faiblesse des informations fournies par les statistiques scolaires, Quentin Wodon (2014) utilise des données issues des « enquêtes ménages » et non uniquement celles des ministères de l'Éducation.

tions qui exprimaient globalement l'intérêt des pays développés (États-Unis, Europe, Japon) sont devenues de plus en plus directives et radicales si bien qu'on assista à une surenchère dans les mesures imposées (Losch, 2001) d'où de nombreux échecs.

En effet, les PAS ont permis d'imposer une politique multilatérale aux pays africains, les forçant à ouvrir leurs marchés domestiques aux firmes multinationales. Ces politiques de privatisation leur ont toutefois permis de se désengager d'investissements trop lourds. En dépossédant les pouvoirs publics nationaux au profit d'acteurs économiques privés et en remettant en cause l'État-providence, les programmes imposés « clés en main » (dont certaines mesures se sont avérées inapplicables faute d'avoir été adaptées aux contextes locaux) eurent pour conséquences une paupérisation des populations et un accroissement des inégalités (Guénard et Dubois, 2001 ; Winter, 2001). Autrement dit, si les politiques publiques adoptées après les indépendances visaient à l'amélioration du bien-être des populations, celles définies dans les PAS eurent l'effet inverse (Akindès, 2000), ce qui accrut la pauvreté et les inégalités¹⁴, mais aussi délégitimèrent les États. La violence des réformes économiques et sociales imposées de l'extérieur aux populations amputa en effet leur pouvoir d'achat qui ne cessa de se détériorer depuis la mise en place des PAS (baisse des salaires, licenciements, fin des subventions des prix des produits de première nécessité, etc.). En outre, la dévaluation du franc CFA entraîna dans les pays concernés, un surenchérissement du prix des produits alimentaires (riz notamment) et des biens manufacturés importés, affectant en premier lieu les habitants les moins fortunés des villes. En réponse à la dureté de ces nouvelles conditions de vie, des résistances locales se manifestèrent. Selon les pays, elles prirent diverses formes allant des émeutes de la faim, aux manifestations souvent violentes de rues, aux grèves dans la fonction publique, aux révoltes des élèves et des étudiants, etc. Tous ces mouvements exprimaient leur rejet unanime de ces politiques néolibérales et dénonçaient le nouveau fonctionnement de l'État et de ses services d'où une demande forte de retour en arrière à travers la mise en place de réformes à vocation sociale, revendication dont il sera en partie tenu compte à la fin des années 1990 comme nous le verrons plus loin.

Moins de dix ans après leur démarrage, la plus grande partie des programmes d'ajustement structurel mise en place sous l'égide des institutions de Bretton Woods s'avéra ne pas obtenir les résultats attendus, entre autres, ceux de la réduction de la dette et de la relance économique. Certes, des restructurations étaient en cours, mais les pays africains demeuraient écrasés par le fardeau de la dette, soumis à un ajustement déflationniste qui engendrait appauvrissement et récession, sans que se

14. Si beaucoup d'Africains s'appauvrirent, un petit nombre s'enrichit à la faveur de cette nouvelle donne par le recours à des ressources qui ne relèvent pas toutes de la sphère légale ou de l'économie réelle (Courade, 2001).

matérialisât le « scénario de sortie de crise » tant annoncé par les organismes internationaux (Duruffé, 1988).

Dès 1996, la communauté internationale reconnut que la situation d'endettement extérieur d'un certain nombre de pays très pauvres, la plupart situés en Afrique, était devenue extrêmement difficile et avait un impact négatif sur leurs perspectives de développement. On assista à la naissance de l'Initiative pays pauvres très endettés (PPTE), fondée sur une action coordonnée de la communauté internationale, y compris les institutions multilatérales de développement (FMI, Banque mondiale, banques régionales de développement), visant à réduire le poids de la dette extérieure à un niveau soutenable. Puis, en 1999, l'initiative PPTE a été renforcée. Les allègements de dette ont produit des résultats tangibles tant en termes de viabilité de la dette des pays éligibles que de financement des dépenses allouées à des secteurs comme la santé, l'éducation et à la réduction de la pauvreté. Cependant, la CNUCED estime dans un rapport (2002) qu'il n'y a pas eu vraiment de remise en cause du Consensus de Washington, du fait des conditionnalités visant la libéralisation de secteurs (comme le café en Côte d'Ivoire en 1998) en échange de l'éligibilité à l'initiative PPTE. Mais, selon le FMI, les pays ayant bénéficié des efforts consentis dans le cadre cette initiative ont vu leur service de la dette se réduire d'environ 1,8 % du PIB entre 2001 et 2014, alors que les dépenses associées à la lutte contre la pauvreté se sont accrues de 1,7 % du PIB (ministère de l'Économie et des Finances, 2016). Conjuguée à l'effort additionnel consenti par certains créanciers bilatéraux et multilatéraux, le FMI estime que l'initiative PPTE a permis de réduire les ratios de dette sur PIB de ces pays de l'ordre de 80 % par rapport à leur niveau de dette sur PIB précédant le point de décision.

Prenant acte de l'échec de ces politiques libérales avéré un peu partout en Afrique, les institutions internationales procédèrent à une révision explicite de leurs théories et de leurs recommandations : la lutte contre la pauvreté et les inégalités, qui s'étaient accrues au cours de cette période, devint une nouvelle priorité. Certains auteurs considèrent que l'abandon des objectifs du Consensus de Washington au profit de la lutte contre la pauvreté constitue un nouveau « paradigme » du développement (Jean, 2017).

La réhabilitation des politiques publiques (2001-2017)

La lutte contre une pauvreté grandissante et des inégalités sans cesse croissantes s'imposa à la fin des années 1990 si bien qu'on assista à une réhabilitation progressive des politiques publiques seules capables de prendre en charge ces deux fléaux (pauvreté et inégalités), mais de nombreuses institutions nationales spécialisées dans des domaines précis avaient entre-temps disparu. De l'ultra libéralisme on passa à un modèle

social libéral au sein duquel l'État protecteur retrouvait un certain rôle pour atténuer les effets négatifs de la mondialisation (détérioration du niveau et des conditions de vie des populations alors que les États connaissaient des phases de croissance) (Guénard et Dubois, 2001).

En effet, depuis le début des années 2000, les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds se sont rendu compte qu'ils avaient été trop loin dans l'affaiblissement des États consécutif à l'ajustement structurel¹⁵, et que ni le secteur privé ni les ONG ne pouvaient se développer sans des États fonctionnels (Randrianasolo *et al.*, 2011). Aussi, l'État réhabilité pourrait s'efforcer de concilier intérêts particuliers et bien commun, ces nouvelles politiques publiques pouvant alors être qualifiées d'intermédiaires, car « ni configurées strictement par un cadre macroéconomique, ni réduites à des mesures sociales palliatives » (Winter, 2001). L'État comme acteur central et incontournable du développement retrouva donc une certaine légitimité, car il doit, par ses actions, aider à relever les enjeux socioéconomiques et humains auxquels le continent est confronté. En outre, les États et les bailleurs de fonds mirent de nouveau l'accent sur les politiques d'éducation, de santé, de création d'emplois et de lutte contre l'exclusion.

Au niveau international, ce retour avait été acté par le rapport de la Banque mondiale (1997) qui reconnaissait le rôle central de l'État dans le développement. Ce retour a été entériné par le rapport de 2000-2001 « Combattre la pauvreté », puis par la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* (mars 2005) qui encourageait l'appropriation de l'aide publique au développement par les pays concernés et partait du principe qu'il n'y a pas de développement sans un État fort, structuré et fonctionnel¹⁶. Cette déclaration de Paris fut renforcée par le *Programme d'action d'Accra* (2008) qui s'est traduit par l'élargissement de la *Déclaration de Paris*, en visant désormais « l'appropriation démocratique » et en prévoyant explicitement un rôle pour la société civile dans ce processus (Randrianasolo *et al.*, 2011).

Ce retour de l'État est intervenu dans un contexte économique marqué d'abord par de nouvelles dynamiques « Suds-Suds » symbolisées par la forte percée de la Chine en Afrique qui entend y exploiter les matières premières et y ouvrir de nouveaux débouchés à ses industries¹⁷, et par la

15. Les plus sinistrés d'entre eux sont parfois qualifiés d'États défaillants n'étant plus capables de remplir leurs fonctions essentielles et ne pouvant répondre aux besoins essentiels de la population, de régulation économique, de développement, d'environnement, de droits de l'homme, etc.

16. La même année, la Banque mondiale publia un rapport intitulé « Bâtir des États performants. Créer des sociétés engagées » (2005) qui insiste sur la nécessité d'appuyer simultanément le renforcement des États et la capacité des « sociétés » et des citoyens à exiger de leurs gouvernements qu'ils remplissent leurs missions régaliennes et répondent à leurs besoins.

17. La formation de la « Chinafrique » au cours des années 2000 a profité des relations difficiles entre certains pays (Angola, Soudan, Zimbabwe, etc.) et les institutions internationales.

crise financière mondiale de 2007-2008 qui a également touché l'Afrique, certes dans des proportions moindres que l'Occident (voir *supra* Introduction).

La recherche de politiques publiques compatibles avec la mondialisation

Les politiques publiques devaient désormais limiter les effets négatifs de la mondialisation et pallier les défaillances du marché que l'État doit corriger (Coussy, 2001) d'où la notion d'État facilitateur et régulateur. En ce sens, les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) se sont inscrits dans cette optique en faisant de la lutte contre la pauvreté un nouvel objet transversal des politiques publiques. Il s'agissait de répondre aux besoins de base des populations les plus défavorisées tels que l'éducation, la santé, etc. Toutefois, l'accent mis sur ces secteurs a privilégié la quantité pour atteindre les objectifs fixés en termes d'indicateurs aux dépens de la qualité, comme cela a été démontré en ce qui concerne l'éducation (Henaff et Lange, 2009 ; 2011 ; Niang, 2014).

L'intervention du secteur privé eut donc des conséquences négatives dans de nombreux domaines comme l'éducation, la santé ou les TICs, qui ont connu une croissance considérable en Afrique au cours de ces dernières années et sont dominés par des multinationales (voir Ledjou, *infra*), le négoce des vivres, qui renvoie à un enjeu essentiel, celui de la satisfaction en vivres des populations, et bien d'autres. Pour remédier à cela, les institutions internationales prônèrent une imbrication plus étroite du public et du privé d'où l'émergence de la notion de « brouillage » des frontières entre la sphère publique et le secteur privé (Nay, 2010), celui-ci étant censé exécuter des décisions publiques pour remplir un objectif d'intérêt général. Les tentatives de déléguer la gestion du service public à des entrepreneurs privés ont concerné tous les domaines, y compris l'éducation. La plupart du temps, les expériences ont échoué, comme au Mali, où les promoteurs d'écoles qui avaient bénéficié de prêts octroyés par la Banque mondiale pour la construction de leurs établissements ne purent jamais rembourser leurs dettes et ces écoles furent fermées ou remises à l'État. Au Burkina Faso, l'expérience de location-vente d'établissements scolaires à des entreprises privées ou de gestion déléguée de ceux-ci à des ONG a rencontré les mêmes problèmes, à savoir la difficulté de trouver des familles solvables en quantité suffisante pour équilibrer les recettes des entrepreneurs privés ou des ONG¹⁸. Cette privatisation de l'enseignement a été demandée et soutenue par les intervenants étrangers (Lange, 2003), parfois, elle faisait même partie des conditionnalités imposées en échange de financements destinés aux projets ou aux plans éducatifs (Compaoré et Pilon, 2017). L'intervention de plus en plus forte des orga-

18. Données recueillies entre 1994 et nos jours au Mali et au Burkina Faso par Marie-France Lange.

nisations internationales a aussi eu pour effet de mettre en place des structures déconnectées des systèmes nationaux et d'entraîner une perte de décision des États (pour la lutte contre le sida, voir Eboko, 2015 et Tchiombiano *et al.*, *infra*).

L'internationalisation de l'éducation et le processus de mondialisation ont aussi permis à de grandes firmes internationales, comme *Bridge International Academies Ltd* (BIA), d'investir dans l'éducation des enfants africains les plus pauvres, en particulier dans les pays anglophones. Cependant, cette privatisation à outrance a aussi suscité de fortes oppositions de la part d'organisations nationales ou internationales¹⁹ ou de syndicats d'enseignants et certains gouvernements ont dû mettre un terme à ces expériences en interdisant à ces firmes internationales de continuer à dispenser des enseignements dans leurs « *écoles low cost* », comme en Ouganda, par exemple.

La réhabilitation des politiques publiques et le nouveau rôle de la « société civile »

L'une des décisions pour redonner un rôle de programmation aux États fut d'abandonner les « projets de développement », nombreux, rarement coordonnés et établis sur de courtes durées, au profit d'une planification le plus souvent décennale, parfois adossée à des documents de perspectives sur de plus longues durées, définissant les objectifs de la politique nationale, mais fréquemment limitée à un seul secteur. La plupart des secteurs économiques ou administratifs ont été concernés par ces plans décennaux, comme l'élevage (Plan décennal de développement de l'élevage (PLADEVEL) au Sénégal), l'agriculture (Programme national d'investissement pour le secteur agricole (PNISA) au Mali), l'administration (Plan stratégique décennal de modernisation de l'administration (PSDMA) au Burkina Faso), la justice (Programme décennal de développement de la justice (PROJÉJ) au Sénégal), etc. Les secteurs sociaux comme l'éducation²⁰ et la santé ont aussi bénéficié de plans décennaux dans la plupart des pays africains. Les seuls pays à ne pas produire de plans décennaux

19. Voir par exemple, les actions de *The Global Initiative on Economic Social and Cultural Rights* (GI-ESCR) (<http://globalinitiative-escr.org/>) ou encore de *The Right to Education Initiative/Initiative pour le droit à l'éducation (RTE Initiative)* (<http://www.right-to-education.org/>).

20. Ainsi, les pays africains, dépendant de l'aide internationale pour financer en partie leurs systèmes éducatifs, sont passés de l'outil « projets éducatifs » à celui de « plan décennal de l'éducation », selon un même schéma: Plan décennal de développement de l'éducation (PDDE) au Niger, Programme décennal de développement de l'éducation de base au Burkina Faso (PDDEB), Plan décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE) au Bénin, Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) au Sénégal, ou plus récemment, Plan décennal de développement de l'éducation et de l'alphabétisation (PDDEA) au Tchad, etc.

sont souvent les pays dits « fragiles », c'est-à-dire connaissant une situation de conflits ou de post-conflits ou une quasi-absence de l'État et de ses administrations centralisées ou déconcentrées.

Les politiques publiques sectorielles eurent alors des temporalités distinctes et ne sont pas toujours parvenues à harmoniser programmes et financements internationaux et objectifs nationaux. À ces politiques sectorielles, se sont jointes des politiques transversales ou intersectorielles, comme les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), généralement d'une durée de cinq ans, ou comme au Mali, le Plan décennal pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) 2006-2015, censé être en concordance avec le CSLP de 2002-2006 et celui de 2007-2011 (CSCR, Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté), mais en concurrence de fait avec plusieurs plans décennaux sectoriels.

Le but de ces plans décennaux transversaux est de redonner une cohérence à l'action de l'État, mais aussi de cibler une orientation générale prioritaire, comme celle de la lutte contre la pauvreté, et donc de donner un cadre stratégique et du sens aux politiques publiques sectorielles. Différents problèmes subsistent cependant, comme l'utilisation d'indicateurs de suivi différents, malgré quelques tentatives pour harmoniser l'évaluation des différents outils de l'action de l'État (CSLP, plans décennaux sectoriels, plans décennaux transversaux) qui dépendent de fait à la fois des ministères sectoriels (éducation, santé, agriculture, etc.) et des ministères transversaux (plan, aménagement du territoire, économie et finances, etc.).

Par ailleurs, la demande de planification de la part des institutions internationales, dépendant d'agendas internationaux divers, a souvent eu pour effet que plusieurs plans d'un même secteur furent concomitants, sans être liés : par exemple, dans le secteur de l'éducation, des plans « Éducation pour tous » (EPT) ont été produits suite à la Conférence de Jomtien ou au Forum de Dakar, sans être achevés ni parfois évalués, des plans sous-sectoriels nationaux ont continué d'être promus parce qu'ils correspondaient à une volonté politique nationale ne répondant pas aux priorités de l'agenda international, en même temps que les plans décennaux de l'éducation se mettaient en place. On observe cependant une certaine stabilité quant au choix en faveur d'une planification décennale, puisque certains pays ont déjà engagé leur deuxième plan de politique sectorielle décennale (comme le Sénégal ou le Burkina Faso en ce qui concerne l'éducation, par exemple). Mais la cohérence de l'ensemble de ces plans décennaux a été questionnée et un nouvel outil de politique publique est en train de s'imposer en Afrique, plus orienté vers la croissance et le développement économiques, en vue de rejoindre les pays dits « émergents ». En 2014, le Plan Sénégal émergent (PSE) est défini comme nouvelle stratégie qui « constitue le référentiel de la politique économique et sociale sur le moyen et le long terme » (PSE, 2014, p. VIII). La Côte d'Ivoire et le Burkina Faso ont également présenté des plans visant à

rejoindre les pays émergents et qui forment de fait un cadre politique général d'action publique. Enfin, le Niger a mis en œuvre, à partir de 2012, une planification nationale après trois décennies d'abandon. Son Plan de développement économique et social (PDES) 2012-2015, renoue avec la planification économique et a été le principal cadre de dialogue avec les Partenaires techniques et financiers (PTF), en matière de politiques macroéconomiques et de stratégies sectorielles sur la période 2012-2015. Il a fait l'objet d'une évaluation afin d'apprécier dans quelle mesure les résultats stratégiques planifiés ont été atteints, d'une part, et de tirer les enseignements opportuns pour la mise en œuvre du PDES 2017-2021, d'autre part. L'évaluation effectuée par des bailleurs de fonds internationaux a formulé plusieurs recommandations afin d'enrichir la formulation du PDES 2017-2021, ce dernier s'inscrivant dans le cadre des agendas internationaux (Agenda 2030 des Nations unies, Agenda 2063 de l'Union africaine, Vision 2020 de la CEDEAO).

Les institutions internationales vont aussi désormais chercher de plus en plus à associer les populations destinataires des actions de l'État et de l'aide extérieure à la définition des stratégies d'où le nouveau rôle accordé à la « société civile », ceci dans le but affiché de parvenir à une meilleure gouvernance d'une part, et d'obtenir un consensus auprès des populations, d'autre part. Toutefois, les organisations de la société civile n'ont pas atteint le même stade de formation dans tous les États²¹ si bien que la participation des citoyens à la vie publique est très variable selon les pays. De fait, depuis l'avènement des processus de démocratisation politique observés à partir des années 1990, on assista à l'émergence de nouveaux acteurs : les ONG internationales et nationales, les syndicats, les femmes, les jeunes, les religieux, les ressortissants de certaines régions, etc. furent autant de nouveaux groupes de pression, tous demandant à être reconnus et exigeant plus de rigueur et de justice face à une corruption généralisée. Parallèlement, la gouvernance revêtit différentes et parfois nouvelles formes : si la gouvernance étatique et bureaucratique demeure prééminente, le mode de gouvernance associatif s'est renforcé à travers les projets des ONG et des collectivités locales. Ainsi, la gouvernance communale s'est développée sous l'effet des politiques de décentralisation, tandis que la gouvernance coutumière qui consiste en la délivrance de services de sécurité, de proximité, d'assistance et de justice demeure toujours opérationnelle. Enfin, la gouvernance mécénale qui prend la forme de construction d'infrastructures (puits, écoles, dispensaires, églises, mosquées, etc.) par de riches commerçants, des hommes politiques ou de hauts cadres de l'administration ou des affaires n'est plus du tout négligeable comme l'a souligné Jean-Pierre Olivier de Sardan lors d'un atelier-débat (Randrianasolo *et al.*, 2011).

21. Son poids est très variable d'un État à l'autre : faible au Niger, il est plus fort au Burkina Faso ou au Mali à travers par exemple la FECONG (Fédération des collectifs d'ONG) ou des syndicats.

Il n'en reste pas moins que la référence à la « société civile » pose questions, du fait que les programmes ou plans sont décidés en grande partie lors des réunions de concertation entre les ministères et les bailleurs de fonds. Dans quels domaines, la « société civile », si souvent interpellée ou citée par les gouvernements ou les institutions internationales, a-t-elle participé à l'élaboration des plans décennaux qui forment le socle des politiques publiques sectorielles ? Le consensus, revendiqué et affirmé, ne résiste pas à l'analyse empirique, et lorsqu'il y a « consensus », c'est parfois pour s'opposer aux réformes imposées ou les vider de leur sens. Comme l'ont déjà décrit de nombreux auteurs à partir d'études de cas relatives à l'Europe, les ambiguïtés des discours sur les réformes (Palier et Surel, 2005) ou le « voile de l'imprécision²² » (Gibson et Goodin, 1999) ou encore « les idées floues » (Verdier, 2008) constituent une dimension fondamentale de l'action publique. En Afrique, cependant, une partie des réformes et des politiques publiques étant « importées », leurs élaborations et leurs mises en œuvre, d'une part, nécessitent la « traduction » indispensable à leur acceptabilité et, d'autre part, ne bénéficient pas toujours d'une administration étatique convaincue et disposée à réellement les mettre en œuvre, sans auparavant en avoir effectué d'importants changements d'objectifs (Henaff et Lange, 2015). Ces réinterprétations successives, qui se construisent du niveau international, au niveau national, puis local, obligent souvent les États à faire évoluer les réformes décidées. Finalement, c'est au stade « du vécu » des politiques publiques que certains acteurs imposent leurs choix et leurs priorités, tandis que d'autres, plus marginalisés, échappent à toute politique publique²³.

Conclusion : le paradoxe des nouvelles politiques publiques

Ce chapitre qui a retracé l'évolution du rôle de l'État en Afrique et de ses modalités d'intervention pour maintenir sa légitimité montre que le développement et par là les politiques censées le promouvoir, est toujours pensé de l'extérieur même s'il a été partiellement endogénéisé. L'aide contribue à pérenniser cette dépendance qui fait que les États restent peu, voire pas consultés. Notons que l'inachèvement juridique et institutionnel qui caractérise de nombreux États africains pèse encore sur la mise en œuvre de ces nouvelles politiques publiques. À un autre niveau et au-delà de leur définition, se pose la question de la gouvernance qui consiste à

22. Dans le texte, *The veil of vagueness*.

23. Par exemple, des parents qui refusent de scolariser leurs enfants échappent aux politiques publiques scolaires (choix des contenus, de la langue d'enseignement, de la durée des études, des modalités de la certification, etc.). Pour la santé, de même, certaines populations peuvent se poser en marge (refus de la vaccination, choix en faveur des médecines « traditionnelles », etc.).

mettre en place des procédures et des règles permettant d'appliquer ces politiques après confrontations et négociations des intérêts sociaux en jeu (Winter, 2001). Si des progrès ont été accomplis en termes de gouvernance politique et économique, beaucoup reste à faire pour améliorer la participation citoyenne à ces deux niveaux.

Depuis la période des indépendances, différents modèles se sont donc succédé : État protecteur et providence, puis État libéral (ou la minimisation de l'État) et, à présent, État sociolibéral démocratique. *In fine*, le débat se concentre sur la recherche de nouvelles règles de coexistence du marché et de l'action publique dans le processus actuel de mondialisation. La question essentielle devient alors celle de la redéfinition des fonctions de l'État, autrement dit des limites et des rôles respectifs, mais complémentaires, du public et du privé, de l'interventionnisme et du marché, de l'État et de la société civile. Ce retour du rôle transformateur de l'État par l'élaboration de politiques publiques n'implique pas l'élimination du secteur privé. Loin de cela, le renouveau des politiques publiques relève d'une imbrication plus forte entre le public et le privé, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, la mondialisation se poursuit. Ensuite, les acteurs privés se voient parfois investis du rôle d'exécuter les décisions publiques censées remplir un objectif d'intérêt général. Enfin, la mise en place d'une régulation n'implique pas qu'elle soit publique, ce dont témoignent le nombre croissant d'autorégulations privées (Coussy, 2002). Quelle que soit l'ampleur du retour des politiques publiques, celles-ci ne peuvent ni ne veulent s'opposer à la poursuite de la mondialisation d'autant plus que les libéralisations et les privatisations sont peu réversibles (Coussy, 2002) : il est difficile, tant pour des raisons politiques que financières, de renationaliser des entreprises ou de rétablir des protections.

L'évolution du rôle de l'État et la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques en Afrique a été producteur de changement social : le processus de décentralisation a pu faire émerger à certains endroits des politiques locales ; l'élaboration des plans décennaux a obligé les États à recréer des ressources humaines compétentes dans les administrations ; la société civile a souvent été convoquée pour donner son avis sur les perspectives (voir chapitre 2, *infra*) ou pour évaluer une politique donnée (voir chapitre 3, *infra*) ; les élections ont été de plus en plus souvent « libres » ; les corps intermédiaires ont retrouvé une certaine place.

Selon Pierre Muller, « On considèrera donc qu'il y aura changement de politique publique lorsque l'on pourra constater les trois changements suivants : un changement des objectifs des politiques et, plus généralement, des cadres normatifs qui orientent l'action publique ; un changement des instruments qui permettent de concrétiser et de mettre en mouvement l'action publique dans un domaine ; un changement des cadres institutionnels qui structurent l'action publique dans le domaine concerné » (2005, p. 156-157). Certains pays africains ont ainsi produit de nouvelles politiques, en les orientant vers la lutte contre la pauvreté, ont assuré l'élaboration et la mise en œuvre de plans sectoriels et de plans intersectoriels et

ont mis en place de nouvelles pratiques relatives à l'évaluation de ces politiques. Ceci ne signifie pas que la gouvernance s'en soit partout améliorée: ainsi, les faits de corruption sont toujours aussi nombreux, voire plus encore qu'auparavant, et la gabegie n'a pas cessé pour autant dans de nombreux pays, démontrant ainsi les limites de l'efficacité des interventions des bailleurs de fonds internationaux²⁴ et la production de trajectoires singulières au sein de ce processus de mondialisation et d'internationalisation des politiques publiques.

24. D'un autre côté, certains pays occidentaux, comme la France, sont aussi producteurs de pratiques politiques où « une vraie déontologie du politique fait défaut » (Deschamps, 2012, p.845), tout comme les grandes firmes internationales.

Bibliographie

- Akindès F., 2000, « Inégalités sociales et régulation politique en Côte d'Ivoire. La paupérisation en Côte d'Ivoire est-elle réversible? », *Politique africaine*, n° 78, p.126-141.
- Amselle J.-L. et Grégoire E., 1987, « Complicités et conflits entre bourgeoisies d'État et d'affaires au Mali, Niger et Nord-Nigeria », in *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, p.23-47.
- André G. et Poncelet M., 2013, « Héritage colonial et appropriation du "pouvoir d'éduquer" », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, n° 12, p.271-295.
- Banque mondiale, 1997, *World Development Report 1997, The State in a Changing World*, Oxford University Press, 281 p.
- Banque mondiale, 2005, *Bâtir des États performants. Créer des sociétés engagées*, Rapport du groupe de travail de la Banque mondiale sur le renforcement des capacités en Afrique, Washington, Banque mondiale, 201 p.
- Barbier J.-Cl. et Le Bris E., 1985, « Avant-propos », « Les Politiques urbaines », *Politique africaine*, n° 17, p.3-7.
- Barker J. (éd.), 1984, *The Politics of Agriculture in Tropical Africa*, Londres-New Delhi, Sage, 320 p.
- Berg E. (coord.), 1981, *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara, Programme indicatif d'action*, Banque mondiale, Washington, 223 p.
- Charton H., 2015, « Gouvernement de l'école et communautés épistémiques au Sénégal. Trajectoires d'acteurs et circulation des normes et des modèles d'éducation en contexte international », *Revue Tiers Monde*, n° 223, p.49-65.
- Church H., 1963, *Environment and policies in West Africa*, Princeton, N. J., Van Nostrand, 135 p.
- Compaoré F. et Pilon M., 2017, « L'évolution de l'offre privée dans l'enseignement primaire au Burkina Faso depuis 2000 », in Compaoré F., Comparé M. et Kobiané J.-F., *Dynamiques éducatives au Burkina Faso : bilan et perspectives*, Ouagadougou, L'Harmattan Burkina Faso, p.273-305.
- CNUCED (Conférence des Nations sur le commerce et le développement), 2002, *De l'ajustement à la réduction de la pauvreté : qu'il y a-t-il de nouveau ? Aperçu*, Genève, Conseil du commerce et du développement, 8 p.
- Courade G., 2001, « Paupérisation et inégalités d'accès aux ressources », in Winter G. (coord.) *Inégalités et politiques publiques en Afrique, Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala/IRD, p.25-39.
- Coussy J., 2003, « Les politiques publiques dans la mondialisation libérale : un retour? », in *L'économie politique*, n° 17(1), p.42-59.
- Coussy J., 2006, « États africains, programmes d'ajustement structurel et consensus de Washington », *L'économie politique*, 4, n° 32, p.29-40.
- Crowder M., 1964, « Indirect Rule: French and British Style », *Africa: Journal of the International African Institute*, vol.34, n° 3, p.197-205.
- Deschamps E., 2012, « L'État exemplaire : slogan ou nouveau principe? », *Revue française d'administration publique*, n° 143, p.829-845.
- Dia H., Hugon Cl. et d'Aiglepierre R., 2016, « États réformateurs et éducation arabo-islamique en Afrique. Vers un compromis historique? Introduction thématique », *Afrique contemporaine*, n° 257, p.11-23.
- Diop M., 1959, *Contribution à l'étude des problèmes politiques en Afrique noire*, Paris, Présence africaine, 267 p.

- Diop M.-C., 2001, *Les politiques sociales en Afrique de l'Ouest : Quels changements depuis le Sommet de Copenhague ? Synthèse des études de cas (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal)*, Politique sociale et développement, Document du programme n° 5, Institut de recherche des Nations unies pour le développement social, 65 p. [[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/0760D98843FC812080256B5E003E3367/\\$file/diop.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/0760D98843FC812080256B5E003E3367/$file/diop.pdf)].
- Diop M.-C. (dir.), 2013, *Sénégal (2000-2012). Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, Paris, Karthala, 840 p.
- Dozon J.-P., 1987, « Ce que valoriser la médecine traditionnelle veut dire », *Politique africaine*, n° 28, Karthala, p.9-20.
- Durufflé G., 1988, *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)*, Paris, Karthala, 208 p.
- Eboko F., 2005, « Politique publique et sida en Afrique. De l'anthropologie à la science politique », *Cahiers d'études africaines*, n° 178, p.351-387.
- Eboko F., 2015, *Repenser l'action publique en Afrique. Du sida à l'analyse de la globalisation des politiques publiques*, Paris, Karthala, 264 p.
- Enguéléguélé M., 2008, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et sociétés*, vol.27, n° 1, p.3-28.
- Fassin D., 1987, « Avant-propos : la santé un enjeu politique quotidien », *Politique africaine*, n° 28, « Politiques de santé », p.2-8.
- Fassin D., 2000, *Les enjeux politiques de la santé. Études sénégalaises, équatoriennes et françaises*, Paris, Karthala, 344 p.
- Fay Cl., 2000, « La décentralisation dans un Cercle (Tenenkou, Mali) », *Autrepart*, n° 14, p.121-142.
- Gibson D. et Goodin R. E., 1999, « The Veil of Vagueness. A Model of Institutional Design », in Egeberg M. et Lægreid P. (éd.), *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*, Oslo, Scandinavian University Press, p.357-385.
- Grégoire E., 1986 (réimp. 1990), *Les Alhazai de Maradi (Niger) : histoire d'un groupe de riches marchands sahéliens*, éditions de l'ORSTOM, collection Travaux et documents, n° 187, Paris, 228 p.
- Grégoire E., 2013, « Islamistes et rebelles touaregs maliens : alliances, rivalités et ruptures », *ÉchoGéo* [En ligne], Sur le Vif [<http://echogeo.revues.org/13466>], mis en ligne le 3 juillet.
- Grégoire E., 2018, « Sahel : l'ensablement du conflit », in « L'état des conflits, 2018 », Les grands dossiers de *Diplomatie*, n° 42, Paris, p.60-62.
- Grégoire E. et Labazée P., 1993, *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest, pratiques et logiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains*, coédition Karthala-ORSTOM, Paris, 262 p.
- Guénard Ch. et Dubois J.-L., 2001, « Inégalités, croissance et pauvreté en Afrique subsaharienne », in Winter G. (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique*, Paris, Karthala/IRD, p.41-56.
- Hassenteufel P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 294 p.
- Henaff N., 2003, « Quel financement pour l'École en Afrique ? », *Cahiers d'études africaines*, n° 169-170, p.167-188.
- Henaff N. et Lange M.-F., 2009, "Education for All, Quality for Some – The management of expansion and quality imperatives in Vietnam", communica-

- tion, *The 10th UKFIET International Conference on Education and Development "Politics, Policies and Progress"*, 15-17 September 2009, Oxford, United Kingdom.
- Henaff N. et Lange M.-F., 2011, « Inégalités scolaires au Sud : transformation et reproduction », in « Inégalités scolaires au Sud », *Autrepart*, n° 59, p. 3-18.
- Hugon Ph., 2001, « Les évaluations de l'intervention publique en économie du développement. L'exemple des politiques d'ajustement en Afrique subsaharienne », in Baré J.-F. (coord.) *L'évaluation des politiques de développement, Approches pluridisciplinaires*, Paris, collection Logiques politiques, L'Harmattan, p. 281-315.
- Jaglin S., 1998, « La gestion urbaine en archipels en Afrique australe », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, p. 27-34.
- Janin P., 2009, « Les "émeutes de la faim" : une lecture (géopolitique) du changement (social) », *Politique étrangère*, p. 251-263.
- Jean G., 2017, *La méthode des évaluations aléatoires en économie du développement, une analyse critique à partir du cas de Madagascar dans le secteur de l'éducation primaire*, thèse de doctorat, sciences économiques, Saint-Quentin-en-Yvelines, Université Paris-Saclay, 290 p.
- Jobert B. et Muller P., 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 242 p.
- Kitaev I., 1999, *Private education in sub-Saharan Africa: A re-examination of theories and concepts related to its development and finance*, Paris, IIEP/Unesco, 195 p. [<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001176/117631e.pdf>].
- Kiwanuka S., 1970, « Colonial Policies and Administrations in Africa: The Myths of the Contrasts », *African Historical Studies*, vol. 3, n° 2, p. 295-315.
- Kübler D. et de Maillard J., 2009, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, 224 p.
- Lange M.-F., 1991, « Systèmes scolaires et développement : discours et pratiques », *Politique africaine*, n° 43, p. 105-121.
- Lange M.-F., 2001, (éditeur scientifique), « Des écoles pour le Sud. Stratégies sociales, politiques étatiques et interventions du Nord », *Autrepart*, n° 17, p. 3-182.
- Lange M.-F., 2002, « Politiques publiques d'éducation », in Lévy M. (dir), *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*, IRD-Karthala, Paris, p. 37-59.
- Lange M.-F., 2003, « École et mondialisation : vers un nouvel ordre scolaire ? », in « Enseignements », *Cahiers d'études africaines*, XLIII (1-2), n° 169-170, p. 143-166.
- Lange M.-F., 2007, « Espaces scolaires en Afrique francophone », *Ethnologie française*, n° 37, p. 639-645.
- Lange M.-F. et Diarra S. O., 1999, « École et démocratie. L'"explosion" scolaire sous la III^e République au Mali », *Politique africaine*, n° 76, p. 164-172.
- Lange M.-F. et Henaff N., 2015, « Politiques, acteurs et systèmes éducatifs entre internationalisation et mondialisation » in « Internationalisation et transformation des systèmes éducatifs au Sud », *Revue Tiers Monde*, n° 223, p. 11-27.
- Lanoue E., 2003, « "Le temps des missionnaires n'est plus !" Le devenir postcolonial de l'enseignement catholique en Côte d'Ivoire (1958-2000) », *Cahiers d'études africaines*, n° 169-170, p. 99-120.
- Le Bris E., Le Roy E. et Leimdorfer F., 1982, *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Karthala, 425 p.

- Le Bris E. et Le Roy E., 1986, « Avant-propos », « Politiques foncières et territoriales », *Politique africaine*, n° 21, p.3-9.
- Le Bris E. et Paulais Th., 2007, « Introduction thématique. Décentralisations et développements », *Afrique contemporaine*, n° 221, p.21-44.
- Lewandowski S., 2007, « L'État, "gestionnaire" de l'éducation? Diversification et privatisation de l'offre scolaire au Burkina Faso, in *L'enseignement supérieur dans la mondialisation libérale: Une comparaison libérale (Maghreb, Afrique, Canada, France)*, Tunis, Institut de recherche sur le Maghreb contemporain, p. 89-103 [<http://books.openedition.org/irmc/728>].
- Lewandowski S., 2011, « Politiques de lutte contre la pauvreté et inégalités scolaires à Dakar: vers un éclatement des normes éducatives? », *Autrepart*, n° 59, p.37-56.
- Lombard J., 2015, *Le monde des transports sénégalais. Ancrage local et développement international*, Marseille, IRD, 288 p.
- Losch B., 2001, « Les politiques publiques et les compromis sectoriels face à la mondialisation: normes internationales, rôle des firmes et projet national en Afrique », in Winter G. (coord.) *Inégalités et politiques publiques en Afrique, Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala/IRD, p.375-413.
- Mair L. P., 1936, *Native Policies in Africa*, Londres, Routledge, 303 p.
- Marie A., 1988, « État, politique urbaine et sociétés civiles: le cas africain », *Tiers-Monde*, vol. 29, n° 116, p.1147-1169.
- Makonda A., 1988, « Une École "pour le peuple"? », *Politique africaine*, n° 31, p. 39-50.
- Mazzocchetti J., 2014, « "Le diplôme-visa". Entre mythe et mobilité. Imaginaires et migrations des étudiants et diplômés burkinabè », *Cahiers d'études africaines*, n° 213-214, p.49-80.
- Mény Y. et Thoning J.-C., 1989, *Politiques publiques*, Paris, PUF, collection Thémis Science politique, 392 p.
- Ministère de l'Économie et des Finances, 2016, Paris [https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/3766_initiative-en-faveur-des-pays-pauvres-tres-endettes-ppte].
- Muller P., 1990a, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 126 p.
- Muller P., 1990b, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », in *Politiques et management public*, vol.8, n° 3, p. 19-33.
- Muller P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.50, n° 2, p. 189-208.
- Muller P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol.55, p. 155-187.
- Nay O., 2010, « Les politiques de développement », in Borraz O et Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques, vol.2 Changer la société*, Sciences Po Gouvernances, p.138-170.
- Niang F., 2014, « L'école primaire au Sénégal: éducation pour tous, qualité pour certains », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, n° 13, p. 239-261.
- Nishimura M. et Yamano T., 2013, Emerging private education in Africa: determinants of school choice in rural Kenya, *World Development*, n° 43, p. 266-275.

- Olivier de Sardan J.-P., 2011, « Gouvernance locale. La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes », *Études et travaux du LASDEL*, n°95, p.9.
- Olivier de Sardan J.-P. et Ridde V. (dir.), 2014, *Une politique publique de santé et ses contradictions. La gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, Paris, Karthala, 480 p.
- Palier B. et Surel Y., 2005, « Les “trois I” et l’analyse de l’État en action », *Revue française de science politique*, vol.55, p.7-32.
- Payre R. et Pollet G., 2013, *Socio-histoire de l’action publique*, Paris, La Découverte, 128 p.
- Plan Sénégal émergent (PSE), 2014, Dakar, République du Sénégal, 157 p.
- Randrianasolo H., Castellanet Ch., Coquart Ph. et Ribier V., 2011, *Le rôle de l’aide publique au développement dans le renforcement des États africains*, GREC collection Débats & Controverses, n°5, 76 p.
- Raynaud Cl., 2001, « Comment évaluer les politiques de lutte contre le sida en Afrique », in Baré J.-F. (textes réunis et présentés par) *L’évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, Paris, L’Harmattan, p.318-354.
- Ridde V., 2008, “Equity and health policy in Africa: Using concept mapping in Moore (Burkina Faso)”, *BMC Health Services Research* [<https://bmchealth-servres.biomedcentral.com/articles/10.1186/1472-6963-8-90>].
- Ridde V., 2011, « Politiques publiques de santé, logiques d’acteurs et ordre négocié au Burkina Faso », *Cahiers d’études africaines*, n°201, p.115-143.
- Suret-Canale J., 1987, *Afrique et capitaux*, tome 1, L’arbre verdoyant éditeur, Montreuil, 291 p.
- Thoening J.-C., 1985, « L’analyse des politiques publiques », in J. Leca et M. Grawitz (dir.), *Traité de Science politique*, Paris, PUF, tome 4, p. 1-60.
- Verdier E., 2008, « L’usage des idées floues. L’éducation et la formation tout au long de la vie », in Giraud, O., Muller, P. et Warin, P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie. Mélanges en l’honneur de Bruno Jobert*, Paris, La Découverte, p. 109-138.
- Winter G., 2001, *Inégalités et politiques publiques en Afrique, Pluralité des normes et jeux d’acteurs*, Paris, Karthala/IRD, 453 p.
- Williamson J., 1990, « What Washington Means by Policy Reform? », in J. Williamson, ed., *Latin American Adjustment : How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, p.7-20.
- Wodon Q., 2014, *Education in Sub-Saharan Africa. Comparing Faith-Inspired, Private Secular, and Public Schools*, Washington, The World Bank, 139 p. [<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16391/9780821399651.pdf?sequence=1>].

2

Dynamiques de construction de l'école dans un contexte libéral

Esquisse d'un art sénégalais des compromis provisoires

Hamidou DIA

L'institution scolaire est vieille de près de deux siècles au Sénégal où la première école vit le jour en 1817 (Bouche, 1975; Capelle, 1990; Fall, 2002). Imposée, puis héritée de l'époque coloniale, elle donne lieu à une remise en question raisonnée par le pays lui-même au début des années 1980, suite au constat largement partagé par l'ensemble des acteurs de son défaut d'ancrage dans les réalités locales, attesté par les nombreux conflits produits par son fonctionnement (Thioub, 1992). Des discussions à l'échelle nationale sont ainsi engagées sous le format des États généraux de l'éducation et de la formation (EGEF) en 1981 sur la base de trois points : la nécessité d'élaborer une nouvelle politique; la problématique des moyens à mobiliser pour ce secteur; enfin, la question du statut des enseignants (Barro, 2009). Les conclusions tirées de ces échanges ne seront jamais appliquées, car les institutions financières internationales pourvoyeuses de fonds pour le système éducatif sénégalais mettent le pays sous ajustement structurel, ce qui range aux oubliettes son projet consensuel et alternatif faute de marge de manœuvre économique et politique (Diop et Diouf, 1990).

Des mouvements de grève d'ampleur jamais égalée perturbent alors l'école et entraînent deux faits inédits dans l'histoire éducative du pays : l'année blanche de 1988 et celle, invalidée, de 1994¹, deux évènements

1. Une année blanche est une année durant laquelle les cours n'ont pas eu lieu : soit qu'ils n'ont pas été dispensés (grèves des professeurs), soit qu'ils n'ont pas été suivis (grèves des étudiants et/ou boycott des cours); le qualificatif « blanche » renvoie précisément à l'absence d'offre ou de suivi des cours qui forment une année académique. Une année invalidée désigne une décision administrative (des autorités académiques et pédagogiques) ou politique prise sur la base d'une réglementation qui structure et valide

qui continuent de hanter le quotidien des Sénégalais, tant les turbulences tendent à devenir la norme, plutôt que l'exception, dans le fonctionnement de l'institution. Le Sénégal a ainsi connu de 1960 à 2008, trente grèves qui ont duré entre un et au moins trois mois. L'histoire en retient quatre qui se sont avérées longues et coûteuses : celles de 1968, 1977, 1988 et 1994 (Sy, 2013). Une longue décennie d'accommodements et d'arrangements des pouvoirs publics avec la conjoncture internationale débouche sur l'adoption d'un Plan décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) (2001-2011) avec pour résultats phares la massification des effectifs et la révolution sociale que constitue l'enrôlement significatif des filles : « L'indice de parité entre filles/garçons, qui était en faveur des garçons au début de la décennie pour tous les cycles, voit le rapport s'inverser notamment au niveau du préscolaire et de l'élémentaire. L'indice de parité se situe à 1,1 en faveur des filles en 2011 », d'après le Programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence (PAQUET) (MEN, 2013 : 14). Celui-ci inspire depuis 2013 les politiques publiques éducatives au Sénégal. Il fixe les orientations et récapitule les actions à mener jusqu'à l'horizon 2025. Pourtant, depuis le début de la décennie 2010, le pays renoue avec de grandes concertations censées déboucher sur l'élaboration de dispositifs référentiels dans ce domaine.

Ce chapitre étudie le paradoxe qui voit, d'un côté, l'amorce d'une dynamique de réformes adossées à des documents connus de tous ; de l'autre, le lancement de discussions générales et encadrées à l'échelle du pays auxquelles prennent part les autorités sénégalaises avec pour objectif de structurer une politique consensuelle en la matière. La question est la suivante : si l'État définit une matrice d'actions autour de l'éducation, quels sont alors les enjeux de la mise en place de dispositifs de dialogue impliquant une multitude d'acteurs, et dont l'ambition est clairement signifiée de donner du contenu aux politiques publiques en la matière ? Ce chapitre répond à cette question en examinant d'abord la problématique de l'articulation entre les réformes, d'une part, et les concertations entre les parties concernées de l'autre. Il examine ensuite les uns à la suite des autres trois points de fracture au sein de l'école sénégalaise : la question des modèles éducatifs, les langues d'apprentissage et l'obligation scolaire de dix ans. Dans une partie conclusive, il pose une hypothèse explicative au sujet de la récurrence des dialogues au grand format dans le système éducatif sénégalais.

Il s'appuie sur une enquête de terrain réalisée au Sénégal entre 2012 et 2014 sur les questions éducatives, mobilise aussi la littérature scientifique et grise et analyse les prises de position publiques des différents acteurs du secteur au gré de l'actualité éducative du pays.

l'année scolaire ou universitaire autour de règles précises : nombre d'heures de cours, examens à passer, etc. Une année universitaire est ainsi invalidée quand les exigences réglementaires telles qu'elles sont définies dans les statuts d'une institution ne sont pas satisfaites.

Réformer d'abord, discuter ensuite : le paradoxe de l'inversion séquentielle d'un agenda

Les années 2000 marquent une nouvelle ère dans les politiques publiques éducatives au Sénégal. Une orientation claire est définie et portée par les pouvoirs publics à travers le PDEF, alors que les conclusions des EGEF de 1981 avaient, elles, été oubliées. Le PDEF est largement inspiré par de multiples dynamiques internationales produites, par exemple, dans le sillage de la conférence internationale de Jomtien de 1990, du Forum mondial sur l'Éducation pour tous, tenu à Dakar en 2000, ou encore de la formulation des OMD (Objectifs du millénaire pour le développement) par les Nations unies. Le PDEF vise l'élargissement de l'accès à l'éducation en le démocratisant, l'amélioration de la qualité des apprentissages et l'efficacité de la gestion du système (Niang, 2014). Les réformes conduites de 2001 à 2011 enregistrent plusieurs progrès ; à titre d'illustration, le TBS (taux brut de scolarisation) est passé en 2013 à 82,6 % pour le primaire, 55 % pour le moyen et 31,1 % au secondaire (MEN, 2014). Entre le début de la mise en œuvre du PDEF et sa fin, c'est-à-dire en 2011, les crédits alloués à l'éducation nationale sont passés de 105 milliards à 432 milliards de francs CFA, ce qui correspond à 40 % du budget de l'État hors dette publique et charges communes (MEN, 2013, p.13). Si des efforts sont faits en matière de démocratisation de la scolarisation et de réduction des disparités régionales en termes d'infrastructures, des problèmes subsistent néanmoins, comme la question de la qualité avec le constat d'une faible maîtrise des compétences de base par les élèves dans les disciplines fondamentales, la timide prise en compte des modèles alternatifs qui constituent une demande des populations (Sall, 2009 ; Seck, Kaag, Guèye et Fall, 2015), ou encore l'existence d'une forte population d'enfants non scolarisés, notamment en milieu rural (Dia, Diop et Jacquemin, 2017). C'est dans cet esprit que le PAQUET est élaboré et sert de référentiel aux politiques publiques éducatives sénégalaises pour une période de douze ans (2013-2025). Ce document énonce huit priorités : la mise en place d'une éducation de base universelle ; l'adaptation de l'offre de formation professionnelle et technique des jeunes et adultes aux besoins du développement économique ; l'amélioration de la qualité des enseignements-apprentissages ; la promotion du développement de l'enseignement des sciences, de la technologie et des innovations ; la poursuite de la décentralisation et de la déconcentration de la gestion des programmes éducatifs ; le renforcement de l'efficacité du secteur ; l'augmentation de la productivité du personnel enseignant et non enseignant ; enfin, le développement de l'utilisation des langues nationales dans le système éducatif (MEN, 2013). En dépit de l'élaboration de ce document fixant le cap des orientations en matière d'éducation et de formation pour plus d'une décennie, l'État prend l'initiative d'ouvrir des discussions à l'échelle du pays autour du système éducatif. Les réflexions ont d'abord porté sur le

sommet de la pyramide scolaire. En effet, au début de l'année 2013, des débats sont ouverts sur l'avenir de l'enseignement supérieur: ils sont conduits par le professeur Souleymane Bachir Diagne, philosophe et enseignant à l'université de Columbia aux États-Unis. Le comité de pilotage qu'il dirige est composé de quatre vice-présidents, trois rapporteurs et sept autres membres. D'autres personnes ressources se sont jointes à cette équipe initiale qui a travaillé principalement sur cinq thématiques: la gouvernance de l'enseignement supérieur et de la recherche; le financement; l'internationalisation et l'ouverture sur le marché de l'emploi; l'offre de formation et la qualité; enfin, la recherche/innovation. Ce comité examine les différentes réformes conduites au Sénégal depuis l'indépendance, auditionne d'anciens ministres de l'enseignement supérieur, d'anciens directeurs généraux, recteurs et directeurs de l'enseignement supérieur, soit plus de 150 personnalités du monde académique, politique, économique et de la société civile. Auparavant des rencontres sont organisées dans plusieurs grandes villes universitaires sénégalaises: Dakar, Diourbel, Kaolack, Saint-Louis, Thiès et Ziguinchor. Des discussions ont lieu aussi avec les grandes organisations syndicales sénégalaises. Au terme de ces échanges, se tient à Dakar (6-9 avril 2013) la CNAES (Concertation nationale sur l'avenir de l'enseignement supérieur). Ce conclave débouche sur l'adoption de 78 recommandations pour refonder l'enseignement supérieur sénégalais. Les pouvoirs publics les examinent quelques mois après, non d'ailleurs sans susciter les inquiétudes des acteurs du champ universitaire pour leur silence consécutif à l'organisation de la CNAES. Prévu le 9 mai, c'est finalement le 14 août que le chef de l'État provoque un conseil présidentiel autour de ces recommandations: il en sort un document intitulé « Décisions présidentielles relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche » (MESR, 2013). Elles sont au nombre de onze².

Sans laisser le temps de la réflexion à l'ensemble des acteurs sur les recommandations de la CNAES, puis les décisions présidentielles, d'autres concertations publiques sont engagées la même année, avec pour objectif l'organisation d'Assises de l'éducation sous le mode des EGEF tenus 33 ans plutôt. À cette instance de discussions entre tous les acteurs de l'école sénégalaise est posée la question suivante: « Comment sortir de

2. « [...] Réorienter le système d'enseignement supérieur vers les sciences, la technologie, les formations professionnelles courtes; mettre les technologies de l'information et de la communication au cœur du développement de l'enseignement supérieur et de la recherche; améliorer le pilotage du système et réformer la gouvernance des établissements; instaurer une culture de la paix au sein des établissements publics; favoriser la carrière des enseignants, des chercheurs et du personnel administratif, technique et de service; faire de l'étudiant un acteur de sa formation, favoriser sa réussite et améliorer des conditions de vie; renforcer la carte universitaire; donner un nouvel élan à la recherche et à l'innovation; ouvrir l'espace sénégalais de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'Afrique et au monde; améliorer la gestion des budgets et ressources propres des universités et investir dans l'enseignement supérieur et à la recherche [...] » (MESR, 2013).

la crise scolaire et bâtir un enseignement de qualité [...] dans un environnement stable ? » Suite à cette initiative du président de la République, des termes de références sont élaborés par le ministère de l'Éducation au mois de juillet 2013. Un comité de pilotage national de treize membres est installé : à sa tête est nommé le professeur Abdou Salam Sall, ancien recteur de l'université Cheikh Anta Diop de Dakar. Un Comité d'appui scientifique (CAS) de vingt membres et un Comité d'organisation (CO) composé de vingt-sept personnes sont mis en place. Les discussions ont lieu dans chacune des quatorze régions administratives du Sénégal où un comité régional de pilotage et un comité régional d'organisation orchestrent les activités avec des plans d'action et de travail spécifiques. Chaque région du Sénégal fait un diagnostic de l'éducation et de la formation qui lui est propre. Au niveau national, sept commissions thématiques sont constituées pour nourrir la réflexion : visions, finalités et orientations du système d'éducation et de formation ; financement ; gouvernance ; équité et qualité ; formation technique, professionnelle et apprentissage ; qualité des enseignants ; stabilité de l'école : dialogue social et pacification de l'espace scolaire. Elles ont mobilisé environ deux-cent-quarante personnes. Les responsables moraux des différents courants religieux sont aussi auditionnés pour recueillir leur vision de l'école sénégalaise : le Khalife général des layènes, le Khalife général des mourides, le porte-parole du Khalife général des tidjanes, le Cardinal Théodore Adrien Sarr et le Grand Sérigne de Dakar³. Une dizaine d'anciens ministres de l'Éducation nationale ou de secteurs connexes encore vivants sont aussi sollicités par les animateurs de ces assises : Kalidou Diallo, Djibo Leyti Kâ, Amadou Mokhtar Mbow, Kassoumbaly Ndiaye, Mamadou Ndoye, Moussa Sakho, Diégane Sène, André Sonko, Moustapha Sourang et Iba Der Thiam. Parallèlement une trentaine de contributions écrites sont aussi parvenues aux organisateurs des concertations. Le rapport final issu de ces débats est inspiré par les documents fournis par les régions, les synthèses produites par les différentes commissions thématiques et les échanges avec d'autres acteurs de la vie économique, politique, syndicale, religieuse et culturelle. Il est discuté les 28, 29 et 30 août 2014 en présence de 350 délégués dans le plus grand hôtel dakarois. Les assises fixent un cap : le Sénégal, veut, à l'horizon 2035, se doter d'une « école de la réussite » qui va donner « à chaque élève, les moyens de s'orienter vers une formation adaptée à son profil ». Des outils sont surtout pensés et orientés de façon à construire un environnement éducatif apaisé, avec le moins de conflits possible. À l'issue de trois journées d'échanges, des pas sont faits en ce sens : le « Pacte républicain de stabilité » est signé par le gouvernement,

3. Les confessions occupent une place de choix dans le système politique sénégalais. Elles aident à construire la stabilité politique et à fabriquer le consensus entre les différents acteurs du monde politique et syndical dans des moments d'extrême tension. Pour une analyse plus poussée de ce « contrat social sénégalais », on peut lire : Cruise O'Brien, Diop et Diouf (2002).

les syndicats d'enseignants, les associations des parents d'élèves, l'Union des associations des élus locaux, les organisations d'élèves, d'étudiants, de la société civile ; le « Code de déontologie de l'enseignant (e)⁴ voit le jour ; enfin, le « Serment de l'enseignant et de l'enseignante » est rendu public. C'est près d'un an après ce conclave, c'est-à-dire le jeudi 6 août 2015, que la tête de l'exécutif convoque un Conseil présidentiel sur les conclusions des assises, non sans avoir semé le doute chez nombre d'acteurs de l'éducation quant à son intérêt par rapport à ces nouvelles réflexions. Comme pour faire écho à la CNAES, ce sont onze décisions qui sont prises par le Président Macky Sall⁵.

Par conséquent, en l'espace de trois ans, c'est-à-dire entre 2012 et 2015 plusieurs documents de statuts différents proposent des orientations de l'école sénégalaise : leur quantité, le rythme de leur production, leur lente appropriation et leur laborieuse traduction par les pouvoirs publics posent le problème de la lisibilité et de la visibilité de l'action étatique dans le secteur ; pourtant ces textes sont le fruit d'une commande des autorités, médiatisée par de larges échanges visant à impliquer le maximum d'acteurs. Une partie de ces derniers oublie l'existence du PAQUET en chantier depuis 2013 et fait pression sur le gouvernement sénégalais. C'est le cas du Grand cadre qui est un regroupement de plusieurs syndicats d'enseignants quand le Conseil présidentiel mentionné ci-dessus a tardé à être convoqué par le chef de l'État, ou encore de l'UDEN (Union démocratique des enseignantes et enseignants du Sénégal) dont la secrétaire générale, Awa Wade, déclare le 12 avril 2015 lors de son 7^e congrès ordinaire : « [...] le niveau de la qualité du système nous inquiète, et la seule solution, nous la voyons dans l'application des conclusions des assises de l'éducation nationale ». De ce fait, se pose clairement un problème de référence pour les parties prenantes du dialogue éducatif sénégalais. À côté de cette question de la vision d'ensemble, d'autres points de clivage existent, et sont de nature à différer la « refondation » de l'école sénégalaise que tous les acteurs semblent pourtant appeler de leurs vœux.

4. Ce Code de déontologie de cinq pages comporte six titres : devoirs envers les apprenants ; responsabilités envers la profession ; responsabilités envers les collègues ; responsabilités envers les parents et les tuteurs ; responsabilités envers l'État et la société (Assises de l'éducation du Sénégal, 2014).

5. « [...] Réorienter le système éducatif vers les sciences, les mathématiques, le numérique, les technologies et l'entrepreneuriat ; généraliser la prise en charge de la petite enfance ; améliorer l'équité dans l'accès à l'éducation ; développer l'enseignement arabo-islamique et l'articuler au système éducatif ; développer la formation professionnelle et l'adapter aux besoins du marché ; développer l'alphabétisation et renforcer la place des langues nationales ; promouvoir l'inclusion des filles et des enfants à besoins éducatifs spéciaux ; renforcer la professionnalisation des ressources humaines ; améliorer la qualité des enseignements-apprentissages ; promouvoir un enseignement privé de qualité ; améliorer la gouvernance et consolider le dialogue social pour un système éducatif performant [...] » <http://www.gouv.sn/Conseil-presidentiel-sur-les,1898.html> (consulté le 5/11/2016).

L'État et l'éducation arabo-islamique : la difficile négociation d'une capture

L'État du Sénégal est l'architecte d'un système scolaire public qui connaît désormais plusieurs sous-secteurs : la petite enfance ; l'élémentaire ; le moyen ; le secondaire général et technique et l'enseignement supérieur. Le cycle fondamental, à savoir l'élémentaire et le secondaire, est le plus développé. Suite à la privatisation d'une partie de l'enseignement à partir des années 1980, puis à l'accentuation de la libéralisation depuis le début des années 2000, l'ensemble de ces sous-secteurs est investi par des opérateurs privés de statuts divers : particuliers et associations religieuses ou laïques notamment (Sall, 2014). De manière générale, ces opérateurs privés proposent la même matrice de programmes que l'enseignement public ; néanmoins, les contenus peuvent connaître des innovations comme l'introduction de langues internationales de travail telles que l'anglais ou de modules liés aux transformations économiques contemporaines tels que le management, le commerce international, l'informatique, la logistique, les métiers de la santé, l'hôtellerie ou le tourisme (surtout dans l'enseignement supérieur privé).

Une offre éducative spécifique est également proposée par l'enseignement arabo-musulman (Lewandowski et Niane, 2013). Il existe deux grandes catégories d'écoles islamiques au Sénégal : les *daara* (mot wolof pouvant se traduire par école coranique), les plus répandues, et les *medersas*. Dans les *daara*, est enseigné le Coran, en même temps qu'y est instituée une initiation à la vie spirituelle. La pédagogie est fondée sur l'oralité. Les *medersas* dispensent des sciences religieuses et l'arabe littéraire. Leur mode d'organisation ressemble dans bien des cas à celle de l'institution scolaire. Il existe trois grands modèles de *daara*. On a d'abord les *daara* traditionnels, avec ou sans internat. Dans ce type de structure, les enfants et les jeunes sont initiés au Coran et à des rudiments d'arabe. Une fois le livre de référence des musulmans mémorisé, certains peuvent poursuivre des études plus poussées en droit musulman, en rhétorique, en grammaire, en philosophie, voire en sciences. L'un des modèles les plus célèbres en la matière se trouve dans l'actuelle région de Thiès, notamment dans la ville de Pire. Ces *daara* ont pour vocation de promouvoir la culture et le mode de vie islamique. Il y a ensuite les *daara* en voie de modernisation : les enfants et les adolescents y apprennent le Coran pendant trois ans et reçoivent des enseignements supplémentaires comme l'informatique et peuvent aussi bénéficier de l'internat. Ils ont souvent été créés par des opérateurs privés arabophones ou des organisations non gouvernementales. Ce deuxième modèle prévoit des passerelles permettant aux élèves de rejoindre l'école publique. Il y a aussi les *daara* modernes que l'État, pour répondre à la politique de l'École pour tous (EPT), essaie de promouvoir de façon à intégrer dans les statistiques scolaires ces enfants qui échappent à l'institution publique. Ce modèle

tente de combiner les enseignements des *daara* traditionnels avec une partie du contenu de l'enseignement élémentaire et moyen. Cette *daara* moderne version étatique offre un cursus d'une durée de huit ans. Un premier cycle de cinq ans porte sur la mémorisation du Coran ; un second de trois ans déroule un programme franco-arabe. L'ensemble de cette formation est sanctionné par un CFEE (Certificat de fin d'études élémentaires) (d'Aoust, 2013 ; Dia, 2012).

À côté de cela, l'État lui-même admet l'enseignement de l'arabe, notamment dans les écoles primaires et les collèges franco-arabes. À ce jour, il existe 374 écoles élémentaires et 19 collèges franco-arabes publics au Sénégal. Pour ce qui est des collèges, 15 sont sous abris provisoires (MEN, 2013). Il faut noter que l'enseignement arabo-musulman est une composante importante de l'offre éducative du pays⁶. Néanmoins, le segment de ce type d'éducation qui pose le plus problème, et que l'État essaie de contrôler, ce sont les *daara*. Les desseins hégémoniques des pouvoirs publics sont très anciens, mais la volonté réformatrice est plus forte à partir des années 2000. Différentes initiatives ont été expérimentées pour tenter de les intégrer progressivement au système scolaire public, avec l'appui de bailleurs de fonds internationaux. L'adoption de la loi 2004-37 du 15 décembre 2004 constitue un tournant dans la démarche de l'État. L'article 2 de cette nouvelle loi assume la rupture : « L'Éducation nationale est laïque : elle respecte et garantit à tous les niveaux la liberté de conscience des citoyens. Au sein des établissements publics et privés d'enseignement, et dans le respect du principe de laïcité de l'État, une éducation religieuse optionnelle peut être proposée. Les parents choisissent librement d'inscrire ou non leurs enfants à cet enseignement ». Une fois que le cadre est annoncé en 2002 puis posé en 2004, l'État vise alors les *daara* où de nombreux Sénégalais envoient encore leurs enfants, tournant ainsi le dos à l'école publique (Villalón et Bodian, 2012). Plusieurs programmes sont mis en place : le premier financé par l'UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance) introduit le trilinguisme (une langue nationale, l'arabe et le français) et la formation professionnelle dans 80 *daara*-test identifiés et choisis dans quatre régions (Dakar, Thiès, Diourbel et Kaolack) entre 2002 et 2007 ; l'USAID (Agence des États-Unis pour le développement international) propose l'introduction du... français dans les régions de Dakar, Louga, Saint-Louis et Matam entre 2008 et 2013 ; la Banque mondiale soutient aussi une centaine de *daara* dans le cadre du PAQUEEB (Programme d'amélioration de la qualité et de l'équité de l'éducation de base) conçu comme instrument d'opérationnalisation du PAQUET ; enfin la BID (Banque islamique de développement) soutient le PAMOD (Projet d'appui à la modernisation des *daara*)

6. Le MEN comptabilise 65 000 élèves rien que dans les seules écoles franco-arabes publiques du primaire à la fin du PDEF, c'est-à-dire en 2011 (MEN, 2013). Les effectifs d'enfants scolarisés dans le primaire au Sénégal ont atteint 1 695 007 en 2010 (Diagne, 2012).

qui prend en charge « [...] la construction, la réhabilitation et l'équipement de 64 *daara* modernes, afin de privilégier un cadre de vie répondant aux normes d'hygiène, de sécurité et de santé propice aux enseignements-apprentissages de qualité [...] »⁷. Une action complémentaire à celle de l'État épaulé par une partie des PTF (Partenaires techniques et financiers) est menée par des organisations non gouvernementales internationales agissant au Sénégal, à l'instar de TOSTAN⁸, d'ENDA-Jeunesse Action⁹ ou encore du PARRER (Partenariat pour le retrait et la réinsertion des enfants de la rue)¹⁰. Le moment majeur de cette entreprise hégémonique de l'État reste cependant la tentative de renforcement du dispositif légal relatif aux *daara*. C'est dans le sillage du PAMOD que les pouvoirs publics décident de revoir le fonctionnement de ce segment de l'éducation arabo-islamique sénégalaise en élaborant un texte intitulé : Projet de loi portant statut du « *daara* ». Il comprend sept chapitres et dix-neuf articles. Il est complété par des projets de décrets fixant les règles dans les domaines suivants : les conditions d'ouverture et de contrôle des *daara* ; les conditions et titres exigibles des directeurs et du personnel enseignant des *daara* ; les conditions de la reconnaissance et des modalités d'attribution des subventions, primes et appuis aux *daara* ; et l'organisation et le fonctionnement du Conseil consultatif des *daara*. Le projet donne surtout une version complète de l'ambition de l'État en ce qui concerne les *daara*. Il définit en effet une scolarisation des apprenants suivant trois étapes : la première qui dure trois ans est consacrée à la mémorisation du Coran ; la deuxième prévue pour deux ans combine à la fois la mémorisation du Coran et les programmes des classes de CI (cours d'initiation), de CP (cours préparatoire) et de CE1 (cours élémentaire 1^{ère} année) ; la troisième étape qui s'étale sur trois ans est réservée aux programmes des classes de CE2 (cours élémentaire 2^e année), de CMI (cours moyen 1^{ère} année) et de CM2 (Cours moyen 2^e année). Au terme de ce processus, un certificat de l'apprentissage du Coran peut être décerné aux élèves. La mouture globale soulève une vive opposition de larges courants de la société sénégalais. Un combat frontal contre la communication et l'objectif gouvernementaux sur le projet est mené par la puissante FNAECS (Fédération nationale des écoles coraniques du Sénégal) créée en 2008¹¹, revendiquant 712 entités

7. Discours du Président Macky Sall prononcé lors du lancement du PAMOD le 28 novembre 2013.

8. *Tostan* est un terme wolof qui signifie « éclosion ». L'ONG a été fondée en 1991 par une ancienne étudiante américaine ayant découvert le Sénégal en 1974 dans le cadre d'un échange universitaire. L'ONG a initié un programme d'amélioration des conditions d'apprentissage dans les *daara*.

9. Enda-Jeunesse Action est une composante de l'ONG Enda Tiers-Monde. Elle a été mise en place en 1985. Elle développe une initiative centrée sur les conditions de vie et de travail des apprenants des *daara* communément appelé *taalibe* en wolof.

10. Créée en 2007, c'est une ONG dont le cœur de l'action est axé sur la lutte contre le phénomène de la mendicité. Pour des développements spécifiques à cette problématique, on peut lire Ndiaye (2015).

11. À sa création, il s'agissait d'un collectif qui s'est érigé en Fédération en 2011.

affiliées, 16 800 *daara* répartis dans les 45 départements du Sénégal et chiffrant à plus de 2 millions ses *taalibe*. Elle ne s'est pas reconnue dans la version finale du projet alors même qu'elle avait fait des propositions. L'une des charges les plus virulentes est venue d'un ancien ministre des affaires religieuses, arabophone maîtrisant parfaitement le français¹², Sérigne Bamba Ndiaye, qui dans une contribution publique faite dans les journaux sénégalais écrit : « [...] Il ne s'agit ni plus ni moins, que d'une réforme visant à transformer les *daara* en officines propres à fabriquer des Sénégalais « tarés », coupés de leurs racines islamiques [...]. Sous le prétexte de vouloir combattre la mendicité et contrôler les sources de financement des *daara*, pourtant laissés pour compte et exclus du système éducatif national, le gouvernement [...] initie une réforme à la Jules Ferry, c'est-à-dire, une réforme qui déboucherait sur une école sans Dieu [...]. S'il est vrai que notre pays vient d'abriter, en novembre 2014, "le meilleur sommet de la francophonie", cela ne devrait pas pour autant signifier que l'argent du contribuable sénégalais devrait être prioritairement utilisé pour la promotion de l'enseignement du français, au détriment d'autres langues plus importantes pour le Sénégalais lambda, telles que la langue arabe ou les langues nationales [...] »¹³. La FNAECS, lors d'une réunion à Touba, haut lieu symbolique de la confrérie musulmane mouride¹⁴, clive fortement le débat et menace l'État : « Nous n'abdiquerons pas face à cette forfaiture qui n'est rien d'autre qu'une forme de colonisation [...]. Nous utiliserons tous les moyens légaux dont nous disposons pour empêcher les députés de voter ce projet de loi [...] »¹⁵. Face aux multiples pressions, l'État cède et annonce le retrait du projet le dimanche 24 mai 2015 par la voix d'un ministre venu représenter le Président Macky Sall à un colloque organisé par le Collectif des associations islamiques du Sénégal. L'articulation entre le système scolaire et l'éducation arabo-islamique clamée partout, en particulier à l'issue des assises d'août 2014, est pour une énième fois différée.

12. Sur le statut de ces arabophones maîtrisant la culture scolaire francophone et prêchant le décloisonnement entre les deux pôles éducatifs sénégalais, on peut lire Dia (2015).

13. Contribution publiée sur le site du journal *Dakaractu* [www.dakaractu.com], le 1^{er} janvier 2015.

14. Il faut dire que le *daara* est essentiellement un véhicule d'éducation plus usité de nos jours par les confréries musulmanes soufies au Sénégal. Pour une histoire de la confrérie mouride et de sa capitale Touba, on peut lire : (Babou, 2007) et (Guèye, 2002).

15. Le journal *Le Populaire* du 26/12/2014.

Quelles langues d'apprentissage pour les écoliers et étudiants sénégalais ?

Dans tous les documents définissant des orientations pour le système éducatif sénégalais, il est fait état de la nécessité de promouvoir ou de renforcer les langues nationales. Une tentative est formulée au début des années 2000 avec pour objectif d'atteindre la généralisation de l'usage des langues nationales à l'école en 2009. L'expérience n'a pas été concluante, et comme depuis l'indépendance du pays, la question revient sur le devant de la scène. Le français reste plus que jamais la langue de travail par excellence au Sénégal. Outre la nécessité de vivre pleinement sa souveraineté recouvrée, la revendication obéit surtout à un *a priori* favorable sur la capacité des enfants à développer de façon plus importante les acquisitions dans leur langue maternelle, d'autant plus qu'une faiblesse des résultats des élèves en français semble établie : « [...] Les résultats désagrégés des tests du PASEC¹⁶ Sénégal (PASEC, 2007, p.91) montrent que la moitié des élèves en fin de deuxième année (48,1 %) sont en dessous du minimum requis de 40 sur 100 en français. La même observation est à faire en mathématiques à la fin de la cinquième année, où ce taux monte à 51,5 % des élèves. Le système scolaire n'arrive à inculquer le seuil minimum de connaissances qu'à la moitié des élèves inscrits et qui se sont maintenus à l'école [...] » (Niang, 2014). Néanmoins, la question n'est pas simple dans le contexte sénégalais. Il se pose d'abord le problème du choix de la langue devant servir de support à la transmission des connaissances. Le texte fondamental du pays, c'est-à-dire sa Constitution, en reconnaît plusieurs, sans compter le fait que d'autres groupes dont la langue n'est pas citée peuvent formuler des revendications de reconnaissance et de traduction de celle-ci dans les politiques linguistiques scolaires. L'autre difficulté est liée au fait que toutes les langues parlées dans le pays ne sont pas forcément codifiées, et donc peu décrites scientifiquement de manière à pouvoir faciliter l'enseignement. Avec la raréfaction du recrutement du personnel enseignant, se pose aussi la question des moyens, des ressources à mobiliser pour former des maîtres et des professeurs sur la longue durée. Les difficultés ne semblent cependant pas se poser qu'avec les langues nationales ; les langues de communication internationale préoccupent des segments de la société sénégalaise. Dans le sillage de la quête de respectabilité et d'une place dans le système scolaire, les partisans de l'éducation islamique revendiquent fortement un usage plus important de l'arabe. Dans une contribution publiée par le quotidien *Wal Fadjri* (journal privé) du 15 juin 2012, Mamadou Youri Sall, enseignant à l'université Gaston Berger de Saint-Louis, à la fois praticien parfait de l'arabe et du français, rappelle

16. Le Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (Conférence des ministres de l'Éducation des pays ayant en partage le français en partage) a été créé en 1991 pour évaluer les systèmes éducatifs africains. Il est davantage axé sur le primaire.

au pays ce qu'il appelle son « arabophonie » : « [...] Le Sénégal peut aussi s'écrire de droite à gauche sans pour autant perdre sa valeur nominale [...] l'alphabet utilisé dans ce pays dépasse les 26 caractères nous provenant d'Europe [...]. L'arabe n'est pas une langue étrangère comme l'allemand, l'espagnol ou le portugais, même si elle est considérée comme telle dans l'enseignement supérieur public. L'arabe est une langue adoptée librement, depuis des siècles, par une partie des Sénégalais comme langue d'étude et d'enseignement, donc de culture et d'ouverture [...] ». À côté de l'arabe, des partisans de la langue de Shakespeare plaident pour son adoption plus large au pays du chantre de la francophonie qu'était le poète Léopold Sédar Senghor (président du Sénégal de 1960 à 1980). En effet, le rapport issu de la CNAES y pousse fortement : « [...] Si le français est notre langue de travail, l'ouverture à l'international qui doit être la nôtre exige que **nous travaillions aujourd'hui de plus en plus en anglais** (en gras dans le texte du rapport) [...]. L'action francophone pour le développement de la science en français pour laquelle notre pays a vocation à jouer un rôle important doit aller de pair avec un développement soutenu de la capacité de nos étudiants à suivre dans toutes les disciplines des enseignements en anglais, et la recherche qui se fait dans cette langue [...] ». Par conséquent, en même temps qu'une volonté est constamment réaffirmée de transformer les langues locales en langues d'enseignement, donc de diffusion et de transmission des connaissances, d'un autre côté, des langues de communication répandues dans le monde comme l'arabe et l'anglais sont présentées comme des outils qu'il faut s'approprier au risque soit de renier une part de l'identité du pays dans le cas du premier ou de se mettre en marge du mouvement du monde pour ce qui est du second. La question de l'enseignement des grandes langues étrangères rappelle au Sénégal qu'il ne peut pas fonctionner comme un isolat dans le contexte de la mondialisation, d'autant plus que son système est l'un des plus poreux au « nouvel ordre scolaire » (Lange, 2003); les langues nationales sont appelées à la rescousse dans une démarche de réconciliation du pays avec lui-même. Abdoulaye Racine Senghor résume la situation : « [...] L'école [...], pour reprendre le mot de Senghor, devrait se fonder sur une double postulation : l'enracinement et l'ouverture. "S'enraciner dans les valeurs de sa propre civilisation et s'ouvrir aux apports féconds de l'extérieur". Les langues vivantes étrangères et les langues nationales conduisent à l'une et l'autre postulation [...] » (Senghor, 2003, p.84). En la matière, le système semble encore se chercher dans les faits.

L'obligation scolaire de dix ans : un vœu pieux ?

Le Sénégal est un pays qui se construit en partie par des dynamiques externes, notamment grâce à des fonds internationaux. De ce fait, les poli-

tiques publiques en œuvre dans le domaine éducatif restent marquées par les standards dominants au niveau mondial. Les autorités multiplient ainsi les efforts de mise aux normes en endossant l'« impératif scolaire » (Lange et Pilon, 2009). Le texte du PDEF élaboré au début des années 2000 traduisait l'ambition de l'État en la matière : il prévoyait la scolarisation de la totalité des enfants âgés de sept à douze ans avant la fin de l'année 2010. Cette ambition s'est même traduite au plan législatif avec le vote de la loi 2004-37 du 15 décembre 2004 modifiant et complétant la loi d'orientation de l'Éducation nationale n°916-22 du 16 février 1991. En son article 3^{bis}, elle dispose : « la scolarité est obligatoire pour tous les enfants des deux sexes âgés de six à seize ans. L'État a l'obligation de maintenir, au sein du système scolaire, les enfants âgés de six à seize ans. La scolarité obligatoire est assurée gratuitement au sein des établissements publics d'enseignement. Il est fait obligation aux parents, dont les enfants atteignent l'âge de six ans, de les inscrire dans une école publique ou privée. Les parents sont tenus de s'assurer de l'assiduité de leurs enfants jusqu'à l'âge de seize ans. Tout enfant âgé de moins de seize ans et n'ayant pu être maintenu dans l'enseignement général est orienté vers une structure de formation professionnelle ». Près de onze ans après le vote de cette loi, la société révèle des dynamiques autres que ces dispositions légales. En effet, les chiffres disponibles montrent que des proportions importantes d'enfants en âge d'être scolarisés sont en dehors de l'école. D'après les statistiques du Recensement général de la population et de l'habitat, de l'agriculture et de l'élevage (RGPHAE) de 2013, le pays compte 1 500 000 enfants âgés de sept à seize ans hors de l'école formelle, ce qui représente 47 % des enfants d'âge scolaire. Parmi cette tranche d'âge, 1 248 258 n'ont jamais été scolarisés, alors qu'ils sont 324 834 à avoir décroché du système. Et sur dix enfants en dehors de l'école, près de huit n'ont jamais été scolarisés. Le monde rural est le plus touché avec près de 60 % d'enfants qui ne fréquentent pas l'école ; en ville, ils sont 30 %. Le phénomène concerne davantage cinq régions : Kaffrine, Diourbel, Tambacounda, Louga et Matam. Les chiffres désagrégés en fonction des composantes de l'éducation fondamentale donnent les résultats suivants : les 7-12 ans (correspondant au cycle primaire) sont 45 % à ne pas fréquenter l'école ; tandis qu'ils sont 50 % entre 13-16 ans, en âge de fréquenter le cycle moyen, à être hors l'école. Un autre indicateur pointe la difficulté même à les identifier : 21 % des enfants âgés de sept à seize ans et hors de l'école ne disposent pas d'un acte de naissance, par conséquent d'une pièce d'état civil. Ces résultats montrent au fond que l'obligation scolaire de dix ans est remise en question par deux faits : il s'agit d'abord principalement de la non-scolarisation ; ensuite du décrochage, plus fréquent dans le cycle moyen. La non-scolarisation s'explique en partie par l'insuffisance de l'offre publique par rapport à une demande hétérogène, notamment l'ambition développée par certaines franges de la société sénégalaise de pouvoir inscrire leurs enfants dans des cadres pourvoyeurs d'éducation religieuse musulmane (Villalón et Bodian, 2012). Elle peut aussi se comprendre par les conditions d'exis-

tence matérielles qui font que certaines familles ne sont pas en mesure de s'acquitter des frais de scolarité de plus en plus coûteux dans un contexte de libéralisation économique (Diagne, 2012). Elle peut aussi renvoyer aux stratégies économiques de certains groupes qui mobilisent les enfants dans le cadre de la production pour maximiser les revenus : à l'intérieur ou en dehors du cadre familial (Doucouré, 2015), elle s'interprète aussi par la lecture pessimiste que certains Sénégalais ont de l'école (fréquence des grèves, apprentissages fortement perturbés, formation déficiente) et qui les amènent à inscrire les enfants en apprentissage dans des ateliers pour apprendre des métiers en vue d'une insertion dans le secteur informel de l'économie très développé ; cette qualification est présumée donner davantage d'atouts pour l'employabilité dans un contexte de forte lutte des places (Viti, 2013). Le décrochage peut être interprété à l'aune de ces paramètres, même s'il peut provenir d'autres sources internes mêmes à l'école : difficultés d'apprentissage, déficiences du système d'évaluation, qualité de la formation des enseignants recrutés aussi sur la base de critères non pédagogiques (Fall, 2002). Par conséquent, l'obligation scolaire de dix ans obéit davantage à une logique de communication et de positionnement vis-à-vis des politiques internationales qui drainent dans leur sillage d'importants moyens financiers convoités, plutôt que d'une formalisation de dynamiques économiques et sociales en cours au sein de la société sénégalaise.

Conclusion

Le Sénégal vient de connaître 56 ans d'indépendance, ce qui constitue une échelle temporelle non négligeable pour construire un système éducatif ancré dans les dynamiques sociales locales. L'ensemble des acteurs intéressés par la question en convient. Un consensus théorique existe de fait sur le diagnostic de l'état de l'école que partagent même les acteurs actuels du pouvoir sénégalais. Dans une déclaration en date du 6 août 2015, date de la tenue du Conseil présidentiel sur les conclusions des assises, le ministre de l'Éducation nationale Sérigne Mbaye Thiam déclare : « [...] Nous sommes inscrits dans une période où on aura des résultats qui ne seront pas encore bons pour des années [...] ». La pratique révèle pourtant des divergences de fond entre différents protagonistes du système éducatif sénégalais : l'État continue de mener des politiques portant une forte empreinte de ses financiers extérieurs, tout en orchestrant des discussions autour des orientations de l'école ; les tensions perdurent malgré la signature d'un pacte de responsabilité appelant surtout les organisations syndicales à mettre en sourdine leurs revendications. Le président des assises, l'ancien recteur de l'université Cheikh Anta Diop de Dakar, a d'ailleurs réclamé une « pause de trois ans » des conflits scolaires,

le temps de donner des chances à la matérialisation des réformes indiquées par toutes les réflexions issues des intenses débats publics. Les actes posés de part et d'autre révèlent au fond que la société sénégalaise n'a pas encore trouvé un « contrat scolaire » qui serait un pendant de son « contrat social politique » (Cruise O'Brien, Diop et Diouf, 2002). Le consensus scolaire qu'essaient de vendre certains « acteurs transnationaux » (Lewandowski et Niane, 2013) n'existe pas dans les faits ; en réalité, ce sont des compromis provisoires et fragiles qui permettent un fonctionnement *a minima* de l'école sénégalaise, basé sur l'évitement des situations conflictuelles paroxystiques durables et préjudiciables aux ambitions de formation dans un pays qui met souvent en avant la qualité de ses ressources humaines.

Ce chapitre a montré que des questions sérieuses, porteuses de clivages profonds et à terme sources d'anomie, sont évacuées, retardant sans cesse la définition et la négociation d'un modèle éducatif réconciliant plusieurs courants de la société sénégalaise. Ainsi, la mise en œuvre d'un programme éducatif à l'horizon 2035 est déclarée en même temps que des discussions sont promues sur les orientations à donner ici et maintenant à cette école, l'éducation pour tous est prônée, alors que le paradigme scolaire est loin de faire l'unanimité. Le choix en faveur d'une école nationale est affirmé sans savoir comment régler la question des langues locales. La loi sur l'obligation scolaire de six à seize ans est votée, sans en avoir les moyens politiques ni les ressources économiques. Les concertations donnent alors l'air d'une opération de catharsis nationale à intervalles réguliers pour acter poliment les divergences plutôt que de les résoudre.

Bibliographie

- Assises de l'éducation du Sénégal, 2014, *Rapport général, Document de travail*, 03 août 2014, Dakar, 146 p. [http://ekldata.com/VsEYubtB_tfL25iiSwpfrX-x4o0/Rapport-Final-des-Assises.pdf], consulté le 5/11/2016.
- Babou C. A., 2007, *Fighting The Greater Jihad. Amadu Bamba and the Founding of The Murridiyya of Senegal, 1853-1913*, Ohio, Ohio University Press, 294 p.
- Barro A. A., 2009, *École et pouvoir au Sénégal. La gestion du personnel enseignant dans le primaire*. Paris, L'Harmattan, 242 p.
- Bouche D, 1975, *L'enseignement dans les territoires français de l'Afrique occidentale de 1817 à 1920*. Lille, Université de Lille III, Service de reproduction des thèses, et Paris, Librairie Honoré Champion, 2 tomes, 994 p.
- Capelle J, 1990, *L'éducation en Afrique noire à la veille des indépendances 1946-1958*, Paris, Karthala/ACCT, 328 p.
- Cruise O'Brien D., Diop M. C. et Diouf M., 2002, *La construction de l'État au Sénégal*, Paris, Karthala, 231 p.
- D'Aoust S, 2013, « Écoles franco-arabes publiques et daaras modernes au Sénégal », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, volume 12, p. 313-338.
- Dia H., 2015, « Les diplômés en langue arabe au sein de l'élite sénégalaise : du symbolique à l'académique », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, n° 14, 85 p. 187-206.
- Dia H., Diop A. S. et Jacquemin, M. (sous la direction), 2016, *Les enfants hors ou en marge du système scolaire classique au Sénégal, Étude « ORLECOL »*, Synthèse analytique, Dakar, UNICEF, 92 p.
- Dia M. M., 2012, *Les Daara et leurs talibé : contribution à l'étude de la mendicité dans la ville de Dakar*, thèse de doctorat en sociologie, Dakar, Université Cheikh Anta Diop, 488 p.
- Diagne A., 2012, *Le Sénégal face aux défis de l'éducation*, Paris, CRES-Karthala, 393 p.
- Diop M. C. et Diouf M. (sous la direction de) 1990, *Le Sénégal sous Abdou Diouf. État et société*, Paris, Karthala, 440 p.
- Doucouré B., 2015, *Des pierres dans les mortiers et non du maïs! Mutations dans les villages aurifères du sud-est du Sénégal*, Dakar, Codesria, 188 p.
- Fall A., 2002, *L'école au Sénégal, la question de l'adaptation. La problématique récurrente de 1817 à nos jours*, Dakar, UCAD, thèse de 3^e cycle en histoire.
- Guèye C., 2002, *Touba, la capitale des mourides*, Paris, Karthala, 536 p.
- Lange M.-F. et Pilon M., 2009, « Introduction : L'inégale soumission des familles aux impératifs scolaires », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, volume 8, p. 7-16.
- Lange M.-F., 2003, « École et mondialisation. Vers un nouvel ordre scolaire ? », *Cahiers d'études africaines*, n° 169-170, p. 143-166.
- Lewandowski S. et Niane B., 2013, « Acteurs transnationaux dans les politiques publiques d'éducation. Exemple de l'enseignement arabo-islamique au Sénégal », in Diop M. C, *Sénégal (2000-2012), Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, Paris, CRES-Karthala, p. 503-539.

- Ministère de l'Éducation nationale (MEN), 2013, *PAQUET (Programme pour l'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence, Secteur Éducation-Formation 2013-2025)*.
- Ministère de l'Éducation nationale (MEN), 2014, *Rapport national sur la situation de l'éducation 2014*, Direction de la planification et de la réforme de l'éducation (DPRE).
- Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR), 2013, *Décisions présidentielles relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche*, Conseil présidentiel sur l'enseignement supérieur et la recherche, Dakar, 7 p. [<http://www.gouv.sn/IMG/pdf/decisions19aout.pdf>], consulté le 5/11/2016.
- Ndiaye P. O., 2015, « Aumône et mendicité : un autre regard sur la question des talibé au Sénégal », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, n° 14, p.295-310.
- Niang F., 2014, « L'école primaire au Sénégal : éducation pour tous, qualité pour certains », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, volume 13, p.239-261.
- PASEC 2007, « Évaluation PASEC Sénégal », *PASEC (Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Confemen)*.
- Sall M. Y., 2009, *Al-Azhar d'Égypte, l'autre institution d'enseignement des Sénégalais, Indicateurs statistiques, contributions explicatives et base de données*, Le Caire, Éditions dar El Ittihaad, 133 p.
- Sall T., 2014, *Le Sénégal face à la question identitaire, de la décolonisation à la mondialisation : contenus identitaires et transformations sociétales*, thèse de doctorat en Histoire et Civilisations, Université Paris Diderot, 554 p.
- Senghor A. R., 2003, « L'héritage colonial et les langues en Afrique francophone », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 33, p.77-84.
- Seck A., Kaag M., Guèye C. et Fall A. S. (éd.), 2015, *État, Société et Islam au Sénégal*, Paris, Karthala, 279 p.
- Sy H., 2013, *Socialisation et violences. Violences à l'école, violences de l'école*, Paris, L'Harmattan, 316 p.
- Thioub I., 1992, « Le mouvement étudiant de Dakar et l'État sénégalais, la marche vers la crise de mai-juin 1968 », in Georg O., Guittart F. et Coquery-Vidrovitch C., *Les jeunes en Afrique. La politique et la ville*, tome 2, Paris, L'Harmattan, p.267-281.
- Villalón L. et Bodian M., 2012, *Religion, demande sociale et réformes éducatives au Sénégal*, Floride, Research Report, Africa Power and Politics, 54 p.
- Viti F., 2013, *Travail et apprentissage en Afrique de l'Ouest (Sénégal, Côte-d'Ivoire, Togo)*, Paris, Karthala, 312 p.

Enquête d'opinion sur la mise en œuvre d'une politique éducative

Le plan décennal de développement de l'éducation de base (2002-2011) au Burkina Faso

Jean-François KOBIANÉ, Bilampoa GNOUMOU-THIOMBIANO
et Idrissa KABORÉ

Le forum mondial sur l'éducation qui s'est tenu à Dakar en avril 2000 a adopté le Cadre d'action de Dakar « L'éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs », réaffirmant ainsi la vision de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous adoptée en 1990 à Jomtien en Thaïlande lors du Sommet mondial sur l'éducation. L'un des messages du sommet de Dakar était que les « États devront renforcer ou développer leur plan national d'ici 2002 pour réaliser les objectifs et les buts de l'éducation pour tous au plus tard en 2015 » (UNESCO, 2000, p.3). Ainsi, à la suite du forum de Dakar, on assistera à plusieurs processus d'élaboration de plans nationaux de développement de l'enseignement de base en Afrique, notamment en Afrique subsaharienne francophone, région relativement en retard en comparaison à d'autres parties du continent (Kobiané, 2014).

Le Burkina Faso a élaboré, au début des années 2000, le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB). Alors que ce PDDEB arrivait à terme en décembre 2011, le ministère de l'Enseignement de base et de l'alphabétisation¹ (MEBA) a entrepris, dès le second semestre de 2010, une série de réflexions afin d'élaborer une nouvelle politique éducative dénommée le Plan stratégique de développement de l'enseignement de base (PDSEB). À travers le Secrétariat permanent du PDDEB (SP-PDDEB), une série d'études seront commanditées en vue d'une

1. Il s'agit de l'appellation du ministère en charge de l'Enseignement de base à l'époque, l'actuelle dénomination étant ministère de l'Éducation nationale et de l'alphabétisation (MENA).

évaluation de la mise en œuvre du PDDEB et pour en tirer les leçons afin de mieux définir la nouvelle politique éducative. Parmi ces études, figure la réalisation d'une enquête d'opinion nationale sur la mise en œuvre du PDDEB².

Abordant les finalités de l'évaluation des politiques publiques, Champagne *et al.* (2009) estiment que celles-ci peuvent être de divers ordres : stratégique, formative, sommative, transformatrice ou fondamentale. Au regard du processus dans lequel s'était engagé le ministère en charge de l'enseignement de base, on peut estimer que ces différentes études étaient des évaluations de nature formative dans la mesure où il s'agissait de collecter de l'information pour améliorer une intervention (la politique éducative) en cours. Reste tout de même que la démarche consistant à s'enquérir de l'opinion de l'ensemble des acteurs sur les résultats du plan décennal de développement de l'enseignement de base n'est pas courante en Afrique³.

L'objectif de cet article est de mettre en perspective les opinions de la population – leurs perceptions des réalisations du PDDEB – avec les résultats observés par ailleurs à travers les sources de données administratives. L'article est structuré en trois sections : la première présente le PDDEB ; la deuxième expose la méthodologie de l'enquête nationale d'opinion sur la mise en œuvre du PDDEB, la troisième section rend compte des résultats de l'enquête d'opinion et les met en perspective avec les résultats issus des données administratives.

Le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB)

Le PDDEB, approuvé en Conseil des ministres le 23 juin 1999 et adopté par le décret n° 99-254/PRES/PM/MEBA du 20 juillet 1999, est un programme décennal qui devait initialement couvrir la période 2000-2009 et devait être décliné en trois phases : la phase I couvrant la période 2000-2002, la phase II les années 2003-2005 et la phase III les années 2006-2009. Mais compte tenu de diverses contraintes et du lancement officiel effectif de la première phase en septembre 2002, le PDDEB a finalement couvert la période 2002-2011.

À travers cette politique éducative, le gouvernement réaffirmait le caractère prioritaire de l'enseignement de base tel que promulgué par la Loi d'orientation de l'éducation de mai 1996. Les objectifs du PDDEB

2. Étude dont la réalisation a été confiée à l'Institut supérieur des sciences de la population (ISSP) de l'Université Ouaga I Pr. Joseph Ki-Zerbo.

3. L'une des rares approches évaluatives qui adopte cette démarche de l'évaluation des politiques publiques nationales selon la perspective des citoyens est le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) du NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) de l'Union africaine.

étaient les suivants : 1) accroître l'offre d'éducation de base et réduire les disparités entre sexes, entre régions et entre les situations socio-économiques des élèves ; 2) améliorer la qualité, la pertinence et l'efficacité de l'éducation de base et développer la cohérence et l'intégration entre différents niveaux et modalités d'éducation ; 3) promouvoir l'alphabétisation ainsi que de nouvelles formules d'éducation alternatives ; 4) développer les capacités de pilotage, de gestion et d'évaluation des structures centrales et décentralisées, en charge du secteur ainsi que les capacités de coordination des interventions extérieures (Burkina Faso, 2000).

Bien que la question de la qualité fasse partie des objectifs du PDDEB, l'examen de la répartition du budget global montre que la dimension quantitative (donc l'accès) était prépondérante. En effet, sur un budget global de 235 milliards de francs CFA, 83,0 % étaient alloués à l'objectif 1, c'est-à-dire à l'expansion de la scolarisation de base, particulièrement l'enseignement primaire⁴. Sur le reste du budget, 7,2 % étaient alloués à l'amélioration de la qualité, 6,8 % à l'alphabétisation et 3,0 % au renforcement des capacités de planification et de gestion.

En termes de rephasage suite au démarrage tardif, on s'attendait à ce que les trois phases initiales soient simplement décalées de deux ans. Une certaine confusion apparaît à ce sujet dans les documents de politique ultérieurs : en effet, le document de la phase II (2008-2010) du PDDEB (Burkina Faso, 2007) stipule qu'après la phase I (2002-2007), « les années 2006 et 2007 constituent donc une phase transitoire devant être mise à profit pour l'élaboration de la deuxième phase qui couvre la période 2008-2010. La phase III du PDDEB couvrira la période 2011-2013 » (ibid., p.6). En termes d'objectifs quantitatifs, on note que l'objectif fixé par le Burkina Faso était d'atteindre un taux d'achèvement du primaire de 70 % à l'horizon 2015, que la phase II du PDDEB visait un taux d'achèvement de 51,3 % et un taux brut de scolarisation de 78,2 % en 2010.

L'analyse des performances à travers les sources de données administratives (notamment les annuaires statistiques) révèle qu'en 2013-2014 le taux brut de scolarisation au primaire était de 81,3 % et le taux d'achèvement de 57,3 %. Quant à la réduction des inégalités entre les sexes, les sources administratives révèlent que la parité est quasiment atteinte en ce qui concerne l'accès au primaire, même si en matière d'achèvement, des écarts entre filles et garçons persistent. Comment ces changements ont-ils été perçus par les différents acteurs du système éducatif ? L'analyse du discours et des perceptions de la population peut être également riche d'enseignements pour une meilleure redéfinition et une plus grande efficacité de la politique éducative.

4. Bien que l'enseignement de base couvre le primaire et le premier cycle du secondaire (qui au Burkina Faso est dénommé « post-primaire »), le PDDEB a exclusivement concerné le primaire, à l'exception des grands centres urbains qui n'ont pas été concernés par ce plan décennal.

Méthodologie de l'enquête nationale d'opinion sur la mise en œuvre du PDDEB

Dans le cadre du processus d'élaboration du Programme stratégique de développement de l'éducation de base (PDSEB) pour la période 2011-2020, le Comité technique *ad hoc* mis en place a suggéré la conduite d'une enquête d'opinion rapide, auprès des différentes parties prenantes, sur l'exécution du PDDEB. Les résultats de cette enquête d'opinion devaient contribuer à enrichir davantage les analyses et les options stratégiques du PDSEB. Ils devaient également aider, dans une certaine mesure, à affiner les termes de référence de l'évaluation finale du PDDEB qui a eu lieu dans le courant du premier trimestre 2011. De manière plus spécifique, l'enquête d'opinion avait pour objectifs de recueillir le point de vue des parties prenantes :

- sur la mise en œuvre du PDDEB (coordination, exécution physique et financière des activités, suivi-évaluation) ;
- quant aux résultats obtenus au regard des objectifs fixés dans les différentes composantes du PDDEB ;
- quant aux effets et impacts du PDDEB sur le développement des ressources et le renforcement des institutions du secteur ;
- sur les acquis, les bonnes pratiques, les défis et les solutions à envisager pour réussir le pari de l'EPT en 2020.

Pour atteindre ces objectifs, une approche méthodologique aussi bien quantitative que qualitative a été adoptée. L'approche quantitative a consisté en la réalisation d'une enquête par questionnaire auprès d'un échantillon de 900 chefs de ménage suffisamment représentatif de la diversité des profils scolaires des 45 provinces du Burkina Faso. Cette partie quantitative de l'enquête d'opinion a permis d'obtenir des indicateurs quantitatifs significatifs sur quelques dimensions de la mise en œuvre du PDDEB et de mettre en évidence des différences dans l'appréciation de la mise en œuvre du PDDEB en fonction d'un certain nombre de caractéristiques socioculturelles et économiques de la population.

L'approche qualitative a été utilisée pour recueillir les opinions et les représentations des parties prenantes sur les thèmes couverts par l'étude, à travers des entretiens individuels et des entretiens de groupe (focus group). Les résultats de ces entretiens qualitatifs permettent d'apprécier les dimensions qualitatives de la mise en œuvre du PDDEB, mais aussi de mieux comprendre les résultats issus de l'enquête quantitative.

Méthodologie de l'enquête quantitative

Pour l'enquête quantitative, un sondage stratifié à quatre degrés a été adopté. Tirage au sort de provinces au premier degré, tirage de communes au second degré à l'intérieur de chaque province échantillonnée, tirage de

villages au troisième degré à l'intérieur de chaque commune échantillonnée et enfin tirage de ménages au quatrième degré à l'intérieur de chaque village échantillonné.

Pour le tirage au sort des provinces au premier degré, dans un premier temps, les 45 provinces du Burkina Faso ont été regroupées en cinq classes sur la base de critères de performance dans le secteur de l'éducation, prenant en compte l'accès (taux brut d'accès au primaire), la participation scolaire (taux brut de scolarisation au primaire), l'achèvement (taux d'achèvement au primaire), l'inégalité fille/garçon dans l'enseignement primaire (indice de parité fille/garçon). Les cinq classes ainsi obtenues présentent des niveaux de performance croissants lorsqu'on passe de la classe 1 à la classe 5. Dans chacune des classes, une province a été tirée de manière aléatoire soit au total cinq provinces échantillon (province de la Kossi dans la région de la Boucle du Mouhoun, province du Kadiogo dans la région du Centre, province de la Tapoa dans la région de l'Est, province du Kourweogo dans la région du Plateau central et province de la Bougouriba dans la région du Sud-Ouest). Pour le tirage des communes au second degré, deux communes ont été tirées aléatoirement dont une commune urbaine et une commune rurale, excepté dans la région du Centre où uniquement une commune rurale a été sélectionnée. Au total, neuf communes ont été échantillonnées.

Les villages ont été ensuite tirés au troisième degré dans les communes sélectionnées. Afin d'obtenir une meilleure estimation des indicateurs et réaliser de meilleures comparaisons, nous avons décidé de tirer 100 ménages dans chacune des communes soit 200 ménages par province (excepté au Kadiogo où 100 ménages ont été tirés). Par ailleurs, pour assurer une hétérogénéité et une meilleure représentativité des indicateurs, 25 ménages ont été tirés par village, ce qui revient alors à tirer quatre villages par commune rurale et quatre secteurs par commune urbaine. Pour ce qui est de la province du Kadiogo (classe ou strate 5), le tirage n'a concerné que les villages (partie rurale).

Méthodologie de l'enquête qualitative

L'approche qualitative a consisté en la réalisation d'entretiens individuels et de groupe (focus group) auprès d'acteurs clés du système éducatif. Le tableau 1 donne la répartition des entretiens par unité administrative. Au total, 137 entretiens individuels et 50 entretiens de groupe ont été réalisés au niveau central, régional, provincial, communal et villageois.

Tableau 1. Répartition des entretiens par niveau géographique

Niveau administratif	Entretiens individuels	Focus Groups
Central	19	0
Régional	15	0
Provincial	25	10
Communal	10	0
Village/secteur	68	40
Total	137	50

Source : Kobiané *et al.* (2011, p.21).

Outils de collecte, formation des enquêteurs, collecte et traitement des données

L'enquête d'opinion a utilisé différents outils de collecte en fonction des informations recherchées. Un questionnaire individuel adressé au chef de ménage a été élaboré pour le volet quantitatif et des guides d'entretien individuel et de discussion de groupe ont été élaborés pour le volet qualitatif. Ces différents outils ont permis de collecter des informations sur le préscolaire, le primaire, le post-primaire et l'alphabétisation. Ils intégraient les différentes composantes de la phase 2 du PDDEB. En plus des caractéristiques du chef de ménage, le questionnaire quantitatif a permis de saisir des informations sur la mise en œuvre du PDDEB (connaissance et composante accès), les effets et l'impact de sa mise en œuvre (composantes qualité, gouvernance et pilotage) ainsi que sur les acquis, les bonnes pratiques, les défis et les solutions. Les guides d'entretiens qualitatifs ont aussi été organisés autour des mêmes thématiques pour permettre une meilleure interprétation des données quantitatives. Tous les acteurs⁵ du système éducatif ont été interviewés.

5. Il s'agit des autorités centrales intervenant dans le secteur de l'éducation, notamment le Secrétariat permanent du PDDEB, la coordination du projet PEPP II, les directeurs centraux du ministère de l'Enseignement de base et de l'alphabétisation (MEBA) et du ministère des Enseignements secondaire, supérieur et de la recherche scientifique (MESSRS), la Direction générale du budget, les autorités locales, notamment les directeurs régionaux de l'enseignement de base et de l'alphabétisation (DREBA), les directeurs provinciaux de l'enseignement de base et de l'alphabétisation (DPEBA), les représentants des conseils municipaux et des conseils régionaux, les enseignants, les élèves, la société civile au niveau central et au niveau local, notamment la Coordination nationale des associations de parents d'élèves (CNAPE), la Coordination nationale des associations de mères éducatrices (CNAME), les Associations de parents d'élèves (APE), les associations de mères éducatrices (AME), les syndicats, le Cadre de concertation des ONG et Associations actives en éducation de base au Burkina Faso (CCEB), les ONG intervenant dans le secteur de l'éducation ; les Partenaires techniques et financiers (PTF), des représentants au

L'enquête s'est déroulée du 12 au 30 avril 2011. Elle a mobilisé quatre contrôleurs et seize enquêteurs répartis en quatre équipes pour la collecte des données quantitatives, et quinze enquêteurs sociologues répartis aussi en quatre équipes pour la collecte des données qualitatives. Les équipes ont ainsi séjourné dans les différentes zones échantillonnées de l'étude pour mener les enquêtes sous la supervision de l'équipe de recherche. Avant le départ sur le terrain, tout le personnel a reçu une formation aussi bien théorique que pratique. Au total, 30 candidats ont été formés et 20 ont été retenus pour la collecte quantitative, 20 candidats ont été formés et 15 ont été retenus pour le volet qualitatif. Au terme de la collecte quantitative, 900 questionnaires ont été entièrement remplis auprès des chefs de ménage sélectionnés aléatoirement. Pour le volet qualitatif, 137 entretiens individuels et 50 entretiens de groupe ont été réalisés.

Les données quantitatives ont été saisies à l'aide du logiciel CSPro (Census and Survey Processing system) et traitées avec le logiciel d'analyse statistique SPSS (Statistical Package for the Social Sciences). Les entretiens qualitatifs ont été enregistrés, traduits pour ceux réalisés en langues locales, transcrits, puis saisis sous forme de texte. Les informations recueillies ont été codifiées à l'aide du logiciel *Nud-Ist*. Ensuite, une analyse de contenu de ces informations a permis de relever les principaux thèmes dans le discours des acteurs interviewés.

Les résultats de l'enquête d'opinion

Bien que l'enquête ait porté sur plusieurs niveaux du système éducatif (préscolaire, primaire, secondaire et alphabétisation), les résultats présentés ici se limiteront au primaire sur lequel l'action du PDDEB a essentiellement porté.

Une faible connaissance générale du PDDEB

Il ressort de l'enquête que moins d'un tiers (27 %, soit 243 sur 900) des chefs de ménage interrogés connaissent le PDDEB (tableau 2). Globalement et sans surprise, le niveau de connaissance du PDDEB croît avec le niveau d'instruction du chef de ménage. En dehors des chefs de ménage possédant un niveau d'études secondaire ou supérieur, dont plus de la moitié connaît le PDDEB (55,5 %), les chefs de ménage qui ne connaissent pas le PDDEB sont majoritaires.

niveau communautaire, notamment les leaders d'opinion (responsables religieux et coutumiers, représentants des Comités villageois de développement).

Tableau 2. *Proportions (en %) des chefs de ménage ayant une connaissance du PDDEB par niveau d'instruction*

Niveau d'instruction	%	Effectifs
Analphabète	17,4	465
Jamais fréquenté alphabétisé	29,5	112
Primaire	24,7	162
Secondaire et plus	55,3	161
Total	27,0	900

Source : Kobiané *et al.* (2011, p.23).

L'objectif d'amélioration des indicateurs de scolarisation est le plus cité

Sur les 243 chefs de ménage ayant déclaré qu'ils connaissaient le PDDEB, 236 ont apporté une réponse quant à leur connaissance des objectifs du PDDEB. Cette question était à réponses multiples, par conséquent le tableau 3 donne la fréquence de chaque objectif cité au sein de la population enquêtée. L'objectif qui a été le plus cité est l'amélioration des indicateurs de scolarisation : 51,7 % des 236 chefs de ménage l'ont mentionné. La construction des infrastructures vient en deuxième position : 26,3 % des enquêtés l'ont signalé, puis la promotion de l'éducation pour tous (20,3 %), l'amélioration de la qualité de l'éducation (19,9 %) et la promotion de l'éducation des filles (19,1 %). La connaissance des objectifs PDDEB par la population reflète assez bien la part prépondérante accordée à l'accès au système éducatif.

Tableau 3. *Occurrence (en %) des objectifs du PDDEB cités par les chefs de ménage*

Objectifs	Total
Améliorer les indicateurs de scolarisation	51,7
Construction des infrastructures éducatives (écoles, logements)	26,3
Promouvoir l'éducation pour tous	20,3
Améliorer la qualité de l'éducation	19,9
Promouvoir l'éducation des filles	19,1
Améliorer les conditions de travail des élèves et des enseignants	8,5
Recruter massivement et former des enseignants	5,5
Ne sait pas	9,7
Effectif	236

Source : Kobiané *et al.* (2011, p.24).

La construction des infrastructures est l'activité la plus connue du PDDEB

La construction des infrastructures est l'activité du PDDEB la plus citée ce qui est en cohérence avec l'accent mis sur l'accès dans la mise œuvre de la politique éducative : en effet, 78,8 % des chefs de ménage ont évoqué cette activité (tableau 4). La gratuité des manuels scolaires et le recrutement des enseignants sont aussi des mesures qui ont été relativement bien citées, mais loin derrière la construction des infrastructures (respectivement 25,4 % et 20,8 %).

Tableau 4. Occurrence (en %) des activités du PDDEB cités par les chefs de ménage

Activités	%
Construction des infrastructures éducatives (écoles, logements)	78,8
Don gratuit des manuels scolaires	25,4
Recrutement et formation des enseignants	20,8
Décentralisation du pouvoir dans l'éducation	16,1
Sensibilisation de la population en matière de scolarisation	12,3
Organisation des universités d'été	7,2
Amélioration de la qualité de l'enseignement	6,4
Soutien et construction des cantines scolaires	5,5
Recrutement massif des élèves	4,7
Gratuité de l'école	3,8
Ne sait pas	6,8
Effectif	236

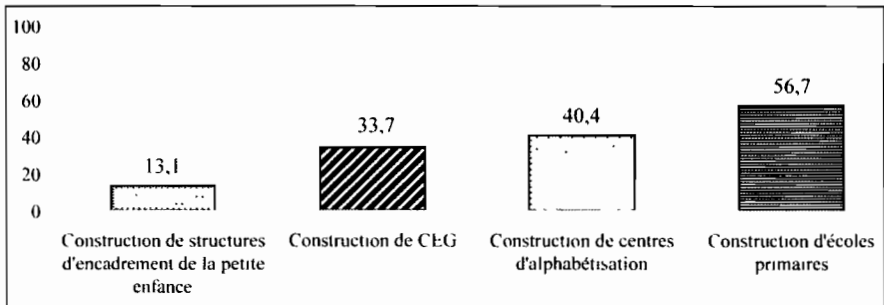
Source : Kobiané *et al.* (2011, p. 26).

Une amélioration de l'offre scolaire au primaire, mais qui demeure encore insuffisante

Indépendamment de la connaissance du PDDEB et de ses activités, une série de questions a été posée aux chefs de ménage afin qu'ils donnent leurs appréciations sur les changements intervenus au cours des dix dernières années (entre 2000-2001 et le moment de l'enquête en 2011) et sur les différentes dimensions de l'éducation. En matière d'infrastructures éducatives, il ressort de notre analyse (graphique 1) que la construction d'écoles primaires fait partie des infrastructures qui ont été le plus réalisées au cours des dix dernières années selon les chefs de ménage (56,7 % des 900 chefs de ménage l'ont mentionné). La construction des centres d'alphabétisation

vient en deuxième position (citée par 40,4 % des enquêtés), puis la construction des collèges d'enseignement général (CEG) (33,7 %) et enfin les structures de la petite enfance (seulement 13,1 %).

Graphique 1. *Proportion (en %) des chefs de ménage ayant une connaissance de constructions d'infrastructures dans leur localité les dix dernières années*



Source : Kobiané *et al.* (2011, p.27).

Quant à la question de savoir si cette construction est faite dans le cadre du PDDEB, 41,1 % des chefs de ménage ont répondu par l'affirmative, 17,1 % ont déclaré qu'elle a été faite dans un autre cadre, tandis que 41,8 % ne savent pas dans quel cadre.

Au cours des discussions avec les acteurs de l'enseignement primaire, une disparité dans la répartition des infrastructures entre régions a été relevée, certaines régions étant mieux dotées que d'autres. Des inégalités à l'intérieur des provinces et entre milieux urbain et rural dans la répartition des infrastructures scolaires ont aussi été mentionnées. Toutefois, certains acteurs notent que les villes, bien que mieux dotées, ont été défavorisées ces dernières années quant à la construction des infrastructures scolaires. En effet, plusieurs nouveaux quartiers ne disposent pas d'écoles publiques. En milieu rural, certains enfants doivent toujours parcourir de grandes distances pour accéder à une école primaire. L'influence des acteurs politiques dans la répartition des infrastructures scolaires est dénoncée par certaines personnes interviewées.

Globalement, les acteurs de toutes les régions reconnaissent qu'il y a eu une nette amélioration de l'offre scolaire au niveau de l'enseignement primaire ces dernières années avec la construction de nouvelles écoles, la normalisation de certaines écoles à trois classes⁶ et le recrutement régulier du personnel enseignant. Les propos suivants traduisent cette opinion :

6. La normalisation des écoles à trois classes consiste en la construction de classes supplémentaires pour en faire des écoles comportant les six classes du primaire.

« La capacité d'accueil des écoles a évolué positivement au cours des dix dernières années. Avant, notre localité n'avait pas d'école primaire, on inscrivait nos enfants dans un village voisin, maintenant on a deux écoles primaires, ce n'est pas suffisant, mais c'est mieux qu'avant » (homme, 60 ans, aucun niveau instruction, responsable coutumier).

Ainsi, certains acteurs soulignent que cette offre reste toujours insuffisante. Ils signalent notamment des effectifs pléthoriques dans les classes et le manque de bâtiments dans certains villages (des élèves prennent leurs cours sous des abris précaires comme des hangars et dans des classes sans portes ni fenêtres) de même que l'insuffisance du personnel enseignant. C'est pourquoi ils notent que des efforts sont encore nécessaires pour permettre à tous les enfants d'accéder à l'école. Les propos suivants illustrent cet avis :

« Les offres n'arrivent pas à absorber toute la demande en éducation, car certains enfants sont obligés de repartir à la maison pendant les recrutements lors des rentrées scolaires faute de place à l'école. Les parents des enfants se plaignent contre nous, responsables des écoles, en pensant que leurs enfants sont triés lors du recrutement et mis à l'écart. Ils ne connaissent pas les raisons pour lesquelles certains enfants gagnent des places à l'école pendant que d'autres n'en ont pas et sont obligés de repartir à la maison. Nous, membres de l'APE, rencontrons beaucoup de problèmes avec les parents des enfants qui n'arrivent pas à avoir la place » (homme, 51 ans, aucune instruction, président APE).

« Les parents n'envoyaient pas tous leurs enfants à l'école auparavant. Mais ils ont compris de nos jours, avec les différentes sensibilisations pour envoyer leurs enfants à l'école. Paradoxalement, les capacités des écoles sont insuffisantes de nos jours par rapport à la demande en éducation. Il y a un seul logement pour les enseignants » (homme, 95 ans, aucune instruction, responsable coutumier).

Malgré les progrès accomplis dans le domaine de l'équipement, les acteurs soulignent son insuffisance et le mauvais état de l'équipement existant. Il y a des écoles qui manquent de tables-bancs, de bureaux, de chaises, d'armoires, etc. et les tableaux sont délabrés. Dans certaines écoles, trois à six élèves se partagent une table-banc prévue pour deux places, d'autres élèves sont obligés de s'asseoir à même le sol ou sur des briques pour suivre les cours, ce qui ne favorise pas l'apprentissage.

Des efforts énormes à consentir en termes de personnel enseignant

Quant au personnel enseignant, malgré le recrutement régulier d'enseignants, si leur nombre est suffisant en milieu urbain, ce n'est pas le cas du milieu rural qui manque d'enseignants bien que des éléments du Service national de développement (SND) et des volontaires soient recrutés

chaque année pour compléter les effectifs. On note en effet de grandes disparités entre les villes et les campagnes dans la répartition du personnel enseignant. Les propos suivants illustrent les difficultés liées à la question enseignante.

« Dans certaines CEB (Circonscriptions de l'enseignement de base), il y a des postes vacants, on envoie des SND ou des volontaires, mais, malgré tout, il y a des postes vacants, donc on peut dire que le personnel enseignant est insuffisant » (homme, 34 ans instruction secondaire, directeur d'école).

« Depuis les 10 dernières années, nous avons fait de sorte que pour chaque classe, il y ait un enseignant. Le manque d'enseignants est comblé par les volontaires formés dans les ENEP [Écoles nationales des enseignants du primaire]. La pléthore d'enseignants dans les villes est liée à la féminisation de la profession. Mais il y a un déséquilibre entre villes et villages en matière d'enseignants qualifiés et expérimentés » (homme, 54 ans, instruction supérieure, MEBA).

« Ces dernières années, il y a eu des recrutements massifs d'enseignants, il devrait de ce fait y avoir une satisfaction en ce qui concerne le personnel enseignant. Mais paradoxalement, il existe toujours de nombreuses localités dans la commune où l'on retrouve des postes vacants. On peut alors expliquer cela par une mauvaise gestion des ressources humaines. Beaucoup d'enseignants sont concentrés dans les centres urbains, certains refusent de rejoindre leurs postes du fait des mauvaises conditions de vie qui existent dans ces localités. Mais d'une façon générale, on peut reconnaître que l'offre en personnel enseignant a beaucoup évolué ces dernières années. Il reste toutefois la bonne gestion de cette offre et la mise en place de conditions acceptables dans les localités d'affectation des enseignants. Il faudrait donc avant l'affectation de l'enseignant dans une localité que l'on soit assuré de l'existence d'un logement décent, d'un forage, qui sont des éléments essentiels pour que celui-ci puisse demeurer dans cette localité » (homme, 42 ans, instruction secondaire, syndicat des enseignants).

Au-delà de l'aspect quantitatif, se pose aussi la question de la qualification des enseignants. Les acteurs du système éducatif soulignent ainsi le faible niveau de la formation initiale des enseignants qui ne dure maintenant que neuf mois (soit six de théorie et trois de phase pratique) ainsi que l'insuffisance de la formation continue.

« Il faut revoir la durée de formation des enseignants en la ramenant à deux ans. Cela fait baisser le niveau des élèves si les enseignants sont mal formés » (homme, 25 ans, instruction secondaire, employé d'ONG).

« Le système de formation a des problèmes, car les enseignants que nous recevons ces dernières années ont des lacunes intellectuelles et pédagogiques, peut-être que le BEPC est insuffisant. Quand un enseignant

recopie une leçon et qu'il y a des fautes, ça révèle beaucoup de choses » (homme, 48 ans, instruction supérieure, CCEB⁷).

« Le système ne pose pas de problème, là où il faut voir c'est le manque de vocation de plus en plus fréquent chez de nombreux enseignants qui sont là pour des intérêts purement économiques » (femme, 44 ans, instruction secondaire, conseillère municipale).

De plus, plusieurs acteurs trouvent inadapté le système de recrutement des enseignants, car les tests psychotechniques employés lors des concours de recrutement ne permettent pas d'évaluer adéquatement les connaissances des candidats. Ils proposent de recourir à la dissertation, l'expression et l'écriture lors des tests de recrutement. Certains proposent de relever le niveau de recrutement au baccalauréat.

« Pour le système de recrutement, moi, j'aurais préféré qu'on utilise les tests de niveau et de dissertation pour le recrutement des enseignants du primaire en lieu et place des tests psychotechniques qui sont purement de la loterie. À cela, qu'on ajoute le test oral pour détecter la capacité des candidats à articuler. Un enseignant doit être quelqu'un qui jouit de son intégrité physique pour pratiquer même le sport » (homme, 49 ans, instruction secondaire, DREBA⁸).

« Il faut revoir le mode de recrutement en se basant sur les matières fondamentales telles que le français, la grammaire, l'orthographe. De nos jours, on rencontre des enseignants qui ne sont pas en mesure d'aligner deux phrases successives sans faire une faute. Il faut à mon avis abandonner le système de recrutement basé sur les épreuves psychotechniques. Il faut changer les épreuves lors des tests de recrutement. Actuellement beaucoup d'enseignants n'ont pas le niveau requis pour dispenser des cours aux élèves et cela est en grande partie dû au système de recrutement qui n'est pas bon et cela joue sur le niveau scolaire d'une façon générale » (homme, 42 ans, instruction secondaire, syndicat des enseignants).

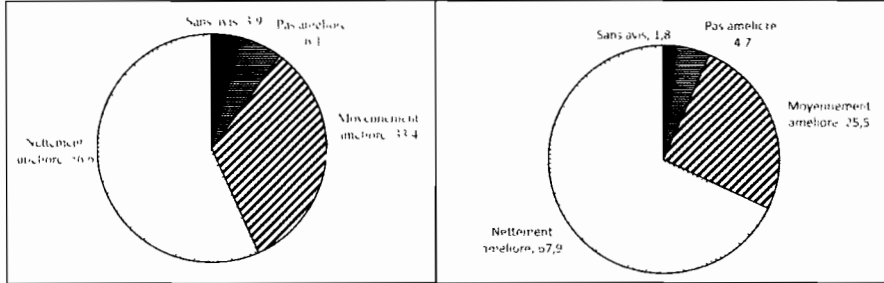
Amélioration de l'accès des populations à l'éducation

Globalement, plus de la moitié (56,6%) des chefs de ménage pensent que l'accès à l'école pour les enfants s'est « nettement amélioré » dans leur localité au cours des dix dernières années ; pour 33,4% des chefs de ménage, l'accès s'est « moyennement amélioré », tandis que pour 6,1% « il n'y a pas eu d'amélioration » (graphique 2). Les mêmes tendances s'observent pour ce qui est de l'accès des filles à l'école (graphique 2), sauf qu'ils sont encore proportionnellement plus nombreux à trouver que l'accès des filles à l'école s'est énormément amélioré (67,9%).

7. Cadre de concertation des ONG et Associations actives en éducation de base au Burkina Faso.

8. Direction régionale de l'éducation de base et de l'alphabétisation.

Graphique 2. Répartition des chefs de ménage selon leur appréciation de l'amélioration de l'accès à l'école des enfants (tous sexes confondus) et des filles

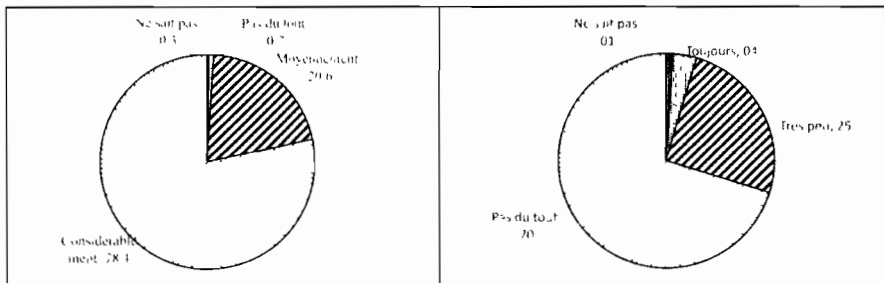


Source: Kobiané *et al.* (2011, p.36)

Réduction des inégalités d'accès entre filles et garçons

Pour 78,4% des chefs de ménage (graphique 3), les inégalités entre filles et garçons en matière d'accès à l'école se sont considérablement réduites au cours des dix dernières années. En outre, la majorité (70,2%) des chefs de ménage interrogés pensent que les gens de leur localité ne font plus du tout de différences entre filles et garçons en matière de scolarisation (70,2%).

Graphique 3. Répartition des chefs de ménage selon leur appréciation de la réduction des inégalités d'accès à l'école entre filles et garçons et selon l'existence de différences entre filles et garçons en matière de scolarisation.



Source: Kobiané *et al.* (2011, p.37).

Au niveau de l'enseignement primaire, les acteurs du système éducatif reconnaissent que les efforts consentis ces dernières années, notamment en matière de promotion de l'éducation des filles, ont permis de réduire

les inégalités entre filles et garçons dans l'accès à l'éducation. Ils soulignent qu'on tend vers la parité entre sexes quant à l'accès à l'école. Selon les enseignants et les parents d'élèves, dans certaines localités, les filles sont plus nombreuses que les garçons dans les classes. Cependant, des inégalités existent encore dans l'achèvement, la réussite et le maintien à l'école, les filles étant plus défavorisées que les garçons. Il y a également plus d'abandons chez les filles que chez les garçons à cause de certaines pesanteurs sociales, notamment les mariages précoces, les besoins d'aide dans les activités domestiques et économiques, etc. Les propos suivants illustrent cette situation.

« Il y a dix ans, si il y avait le choix entre la fille et le garçon pour la scolarisation, on délaissait la fille. Les sensibilisations qui sont faites ont permis un encouragement à l'éducation des filles. Il y a eu un changement de mentalités. Mais le problème c'est comment maintenir la fille à l'école. Les filles sont excessivement chargées par les tâches ménagères. Ce qui limite leur réussite. Il faut donc accompagner les filles pour qu'elles puissent achever leur cycle primaire et même post-primaire » (femme, 44 ans, instruction supérieure, conseil régional).

« Dans certaines régions, notamment à l'Est, au Sahel et au Sud-ouest, les acteurs soulignent l'existence de différences entre garçons et filles quant à l'accès à l'éducation (les filles sont toujours moins nombreuses que les garçons dans les écoles): « La parité fille/garçon n'est pas atteinte dans la région du Sud-Ouest pour le moment. Il y a des localités où les habitants préfèrent toujours laisser la petite fille à la maison pour s'occuper de ses petits frères et sœurs » (Femme, 31 ans, instruction secondaire, DREBA).

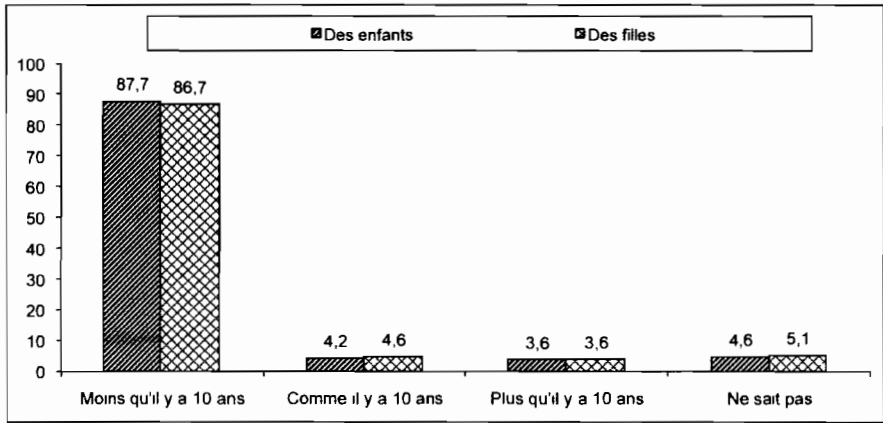
Dans l'ensemble, les acteurs s'accordent pour souligner que des efforts restent à faire en vue de conserver les acquis et d'assurer l'égalité entre garçons et filles dans l'accès et l'achèvement scolaire. Il s'agit notamment de poursuivre les actions de sensibilisation des parents quant à la nécessité de scolariser les garçons et les filles sans distinction et de les responsabiliser pour l'encadrement scolaire de leurs enfants. En plus des inégalités entre filles et garçons, certains groupes d'enfants sont défavorisés par rapport aux autres dans l'accès à l'école. Il s'agit notamment des orphelins, des enfants vivant avec un handicap et des enfants non reconnus par leur père biologique.

Des abandons scolaires moindres qu'auparavant...

Pour saisir l'abandon de l'école par les enfants, la question suivante a été posée aux chefs de ménage: « À votre avis, les enfants de votre localité (ou communauté) abandonnent-ils l'école de nos jours? » La question a été posée aux chefs de ménage aussi bien pour tous les enfants en général que pour les filles spécifiquement. Dans leur très grande majorité

(87,7%), les chefs de ménage reconnaissent que les enfants abandonnent moins l'école qu'autrefois, c'est-à-dire il y a dix ans (graphique 4). Pour 4,2% des chefs de ménage interrogés, la situation observée il y a dix ans est identique à l'actuelle, tandis que pour 3,6% des chefs de ménage, la situation actuelle s'est dégradée comparativement à ce qu'elle était il y a dix ans. La tendance des réponses ne diffère guère pour ce qui est des abandons scolaires des filles.

Graphique 4. *Appréciation des chefs de ménage des abandons scolaires des enfants et des filles*



Source: Kobiané *et al.* (2011, p.42)

Les raisons évoquées par les chefs de ménage pour justifier de moindres abandons scolaires qu'il y a dix ans, sont l'éveil et/ou la prise de conscience des enfants, la sensibilisation et/ou l'action des parents, la proximité de l'école, la prise de conscience, la gratuité des manuels et de la cantine scolaire, et enfin la gratuité de l'école.

... et une plus grande rétention à l'école qu'il y a dix ans...

L'analyse fait ressortir que dans leur grande majorité (72%), les chefs de ménage estiment que les enfants vont plus loin dans les études par rapport à la situation observée il y a dix ans (tableau 5). Pour 6,8% des chefs de ménage, cette situation est restée identique à celle qui prévalait il y a dix ans, alors que 13,7% des chefs de ménage pensent que les enfants mettent moins de temps pour les études que par le passé, soit il y a dix ans. Les tendances observées chez les filles ne font pas ressortir de différences significatives avec la situation observée au niveau de tous les enfants (garçons et filles).

Tableau 5. *Appréciations (en %) des chefs de ménage du temps passé à l'école par les enfants*

	Moins qu'il y a 10 ans	Comme il y a 10 ans	Plus qu'il y a 10 ans	Ne sait pas	Total	Effectif
Les enfants vont loin dans les études	13,7	6,8	72,0	7,5	100,0	897
Les filles vont loin dans les études	13,2	6,6	73,0	7,2	100,0	893

Source : Kobiané *et al.* (2011, p.48)

Les principales raisons évoquées pour expliquer le fait que les enfants restent plus longtemps aujourd'hui dans les études qu'auparavant sont la motivation des élèves et des enseignants, la prise de conscience des parents et/ou des enfants, la disponibilité en manuels scolaires, la nécessité de l'instruction pour un meilleur emploi, l'appui et/ou le suivi de certains parents et la construction de CEG et lycées à proximité du domicile.

... mais une qualité des apprentissages globalement faible

Presque tous les acteurs affirment que la qualité de l'enseignement primaire a baissé au cours des dernières années et que les acquis scolaires sont très faibles. Plusieurs raisons sont évoquées pour justifier cette situation : les effectifs élevés des élèves dans les classes, l'inachèvement des programmes scolaires annuels, la formation insuffisante des enseignants, leur manque de motivation et de reconnaissance sociale, le manque d'encadrement et de suivi scolaire des élèves, etc. Les propos ci-dessous illustrent cela :

« Le temps d'apprentissage prévu est de 960 heures, mais ce n'est que 530 heures à peu près qui sont effectives. Il faut une gestion du système parce que ça ne va pas. Il y a les absences intempestives des enseignants qui partent pour une semaine pour prendre leur salaire et ensuite ils ne reviennent qu'après des semaines et pendant ce temps les élèves chôment. Cela aussi est dû à un manque de vocation de la part de ces derniers » (homme, 56 ans, programme éducation, ONG).

« Le niveau des élèves est bas. Quand on voit le taux de succès au CEP [Certificat d'études primaires] qui est bas, ça dit beaucoup de choses sur la qualité. Un élève de CM2 des années 1980 a le niveau d'un élève de 3^e d'aujourd'hui. Il reste beaucoup d'efforts à faire à ce niveau. Aujourd'hui, le programme est chargé pour les enfants, ils ont trop à apprendre, il faudra

donc faire l'essentiel » (homme, 42 ans, instruction secondaire, maire d'une commune rurale).

« Le niveau est en baisse, de même que la qualité. Des enfants au CM2 qui ne peuvent pas écrire leur nom... Les enseignants volontaires⁹ ne restent pas sur place pour dispenser bien les cours, car ils voyagent beaucoup. L'insuffisance des logements d'enseignants crée beaucoup de problèmes. Ceci peut contribuer à des retards dérangeants d'un enseignant qui habite très loin de son école » (homme, 43 ans, instruction secondaire, membre de syndicat des enseignants).

On souligne aussi le manque d'assiduité des enseignants à leur poste de travail pour plusieurs raisons :

- la période des examens et des concours professionnels des enseignants qui coïncide avec celle des cours ;
- les longues périodes de grève du personnel enseignant ;
- les fréquents déplacements des enseignants des campagnes vers la ville pour résoudre divers problèmes administratifs (salaire, dossier d'avancement, etc.)

En revanche, les enseignants justifient la mauvaise qualité de l'enseignement primaire par la politique éducative de non-redoublement et l'obligation de promotion des élèves.

Quant au système d'évaluation, les élèves, les enseignants et les parents affirment qu'il est efficace (une composition par trimestre et deux devoirs par jour). Toutefois, pour les classes d'examen, les élèves suggèrent qu'il y ait plus de compositions et de période d'exercices pour mieux les préparer aux examens. Les enseignants et d'autres acteurs apprécient également la composition harmonisée avec les épreuves communes organisées par les Directions provinciales de l'éducation de base (DPEBA). Ce système oblige les enseignants à achever les programmes, mais en cas de retard dans le programme scolaire, les élèves sont pénalisés lors des compositions harmonisées. Par ailleurs, selon les enseignants, les effectifs pléthoriques dans les classes ne leur permettent pas de respecter le nombre recommandé de devoirs. Il y a aussi une remise en cause du contenu des programmes par certains acteurs qui estiment que les matières sont très diversifiées et que le contenu n'est pas adapté au contexte du pays.

« Les contenus des programmes d'enseignement sont beaucoup trop lourds pour les enfants, car ils sont très jeunes pour assimiler tout. On doit avoir une approche d'enseignement à l'enfant de la plus petite connaissance à la plus grande, c'est-à-dire du local au global, du quartier au national, etc. On voit souvent que l'enfant ne connaît même pas les réalités de son village pendant qu'on lui enseigne celles françaises ou américaines par exemple. L'enfant s'embrouille dans sa tête. Il y a trop de devoirs pour les élèves et surtout pour l'enseignant, avec des effectifs pléthoriques. Des épreuves sont souvent données pendant des examens pour simplement des

9. Il s'agit des enseignants du Service national de développement (SND).

effets publicitaires (sujets d'actualités que les enfants ne comprennent pas), faire plaisir aux bailleurs de fonds, etc., qui sont souvent au-dessus des acquis scolaires des élèves » (homme, 58 ans, instruction secondaire, CNAPE¹⁰).

Une meilleure prise de conscience des parents de l'intérêt de la scolarisation des enfants

Tous les chefs de ménage interrogés s'accordent sur le fait que la scolarisation des enfants a des bienfaits aussi bien pour la famille que pour la communauté. La majorité des chefs de ménage (70 %) pensent que les bénéfices de la scolarisation sont les mêmes, qu'il s'agisse de garçons ou de filles. Un chef de ménage sur cinq pense cependant que les bénéfices sont plus importants quand il s'agit de filles plutôt que de garçons. Toutefois, quel que soit le niveau d'instruction ou la profession des chefs de ménage, il n'y a pas de différence en termes de bienfaits que ce soit une fille ou un garçon.

Au niveau de la famille, ils justifient leur reconnaissance de l'effectivité des bienfaits de l'école par le recul de l'analphabétisme et de la pauvreté dans la famille, le soutien des enfants à leurs parents, l'éveil dans la famille, l'éveil de l'enfant, la lecture des courriers et le soutien des enfants dans l'interprétation de certains actes. Pour la communauté, les chefs de ménage retiennent la contribution au développement, l'apport de changement de mentalité chez les parents, la participation à l'épanouissement des communautés et le fait de conférer des élites à la communauté.

Toutefois, une faible proportion de chefs de ménage (8 %) ne trouve pas de bienfaits dans la scolarisation aussi bien pour la famille que pour la communauté. Ils avancent plusieurs arguments pour justifier leur opinion : le faible niveau d'acquisition de connaissances des enfants, les grossesses non désirées, le chômage, le manque de reconnaissance des enfants vis-à-vis de leurs parents, le non-respect des coutumes et le manque de solidarité familiale des enfants instruits.

Conclusion

La décennie 2000 a connu la mise en œuvre de plusieurs politiques éducatives nationales en Afrique à la suite du Forum mondial de Dakar. Le Burkina Faso a ainsi mis en œuvre un Plan décennal de développement l'éducation de base (PDDEB) de 2002 à 2011. Dans la perspective de l'élaboration d'une nouvelle politique éducative pour la période 2011-

10. Conseil national des associations des parents d'élèves.

2020, le ministère en charge de l'éducation de base a commandité une enquête d'opinion sur la mise en œuvre du PDDEB. Cette enquête qui était à portée nationale comportait un volet quantitatif et qualitatif.

Les résultats de cette enquête révèlent que d'une manière générale, les chefs de ménage enquêtés connaissent relativement peu le PDDEB. Pour ceux qui le connaissent, la construction des infrastructures scolaires est l'activité la plus connue. L'amélioration de l'offre scolaire est ainsi unanimement reconnue et cela a permis par conséquent d'améliorer l'accès à l'école des enfants et particulièrement des filles au cours des dix dernières années. Les inégalités entre garçons et filles se sont considérablement réduites selon les acteurs interviewés, ce qui est par ailleurs en adéquation avec les résultats des statistiques scolaires ou des sources de données d'enquêtes auprès des ménages.

Sur le plan des effets et des impacts de la mise en œuvre du PDDEB, on relève des acquis de la scolarisation en termes de rétention et d'achèvement. Par rapport à il y a dix ans, les enfants seraient de nos jours plus motivés à poursuivre des études. De même, les enquêtés estiment qu'il y a moins d'abandons scolaires particulièrement chez les filles. L'effectivité de la dotation des manuels scolaires y a contribué selon certains acteurs. Les bienfaits de la scolarisation des enfants pour la famille et la communauté ont été également reconnus. La disponibilité croissante de l'offre scolaire, l'existence d'un plus fort engouement des parents à scolariser leurs enfants, la présence de cantines scolaires et la disponibilité en manuels scolaires sont des éléments évoqués par les interviewés comme ayant été à la base des progrès observés en termes d'accès.

Bien que l'ensemble des acteurs reconnaisse les progrès du système éducatif au plan quantitatif, c'est-à-dire en termes d'accès, la qualité, elle, est décriée. Effectifs pléthoriques dans les classes, faiblesse de la formation des enseignants et leur motivation, absentéisme des enseignants et non-respect du temps d'apprentissage, sont autant de facteurs qui contribuent à la moindre qualité des acquis scolaires.

Alors que des progrès importants ont été réalisés dans l'accès à l'enseignement primaire, les effectifs croissants de sortants de ce cycle (dans un contexte où l'achèvement du primaire n'est pas encore universel) constituent déjà un goulot d'étranglement à l'entrée du secondaire. Cette pression sur les cycles post-primaires pose de plus en plus avec acuité la problématique de la qualité. La qualité de la gestion administrative des ressources demeure faible et les diagnostics du système éducatif (le plus récent étant le Rapport sur le système éducatif national, RESEN, de 2015) mettent bien en évidence tout le défi lié à une meilleure allocation des ressources enseignantes aux établissements, au respect du temps scolaire et au renforcement des missions de contrôle et de supervision.

Bibliographique

- Burkina Faso/MEBA (2000), *Plan décennal de développement de l'enseignement de base 2000-2009*, Ouagadougou, 57 p.
- Burkina Faso/MEBA (2007), *PDDEB Phase II (200-8-2010). Objectifs, Stratégies, Actions et Coûts*, Ouagadougou, 80 p.
- Champagne F., Contandriopoulos A.-P., Brousselle A., Hartz Z. et Denis J.-L. (2009), « L'évaluation dans le domaine de la santé: concepts et méthodes », in Brousselle A., Champagne F., Contandriopoulos A.-P. et Hartz Z., *L'évaluation: concepts et méthodes*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p.35-70.
- Kobiané J.-F. (2014), *Progrès et défis de l'EPT en Afrique subsaharienne francophone: enseignements des enquêtes auprès des ménages*, Collection « Les Cahiers de l'IFORD », n° 32, Yaoundé, IFORD, 158 p.
- Kobiané J.-F., Kaboré I., Gnoumou Thiombiano B., Ouédraogo A. et Boly D. (2011), *Enquête d'opinion sur la mise en œuvre du Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base (PDDEB), Rapport d'analyse*, SP-PDDEB/ISSP, Ouagadougou, 85 p.
- UNESCO (2000), *Forum mondial sur l'éducation. Cadre d'action de Dakar. L'éducation pour tous: tenir nos engagements collectifs*, Paris, UNESCO, 78 p.

4

Lire l'action publique dans l'enseignement supérieur à travers la contestation des scolaires et des étudiants au Niger (1960-2010)

Tatiana SMIRNOVA

Cette contribution se propose d'analyser les politiques publiques nigériennes en matière d'enseignement supérieur à partir des mobilisations sociales qui ont traversé le monde scolaire et universitaire depuis la fin des années cinquante. Plutôt que de décrire le dysfonctionnement du système académique, l'objectif est ici de montrer en quoi la contestation représente une partie constitutive de l'action publique. Pour rendre compte de ce lien, ce chapitre envisage de lire l'action publique à travers le concept de « pluralisme politique limité » (Linz, 1964) et de démontrer comment les réformes en matière d'enseignement supérieur menées pendant l'époque « autoritaire » puis « démocratique » s'inscrivent dans des logiques de contrôle qui se déclinent en modalités populistes, répressives et distributives. L'analyse remettra en question toute définition binaire entre régimes « autoritaire » et « démocratique » à partir de critères préétablis (Dabène, Geisser et Massardier, 2008) et se focalisera sur les instruments de l'action publique (Lascoumes et Simard, 2011), détournés de leurs objectifs dans un contexte de luttes pour le pouvoir.

Au Niger, les recherches ont surtout traité le sujet à partir d'une vision de l'enseignement supérieur « par le haut », comme dans l'ouvrage d'Ismaël Aboubacar Yenikoye (2007) qui aborda de manière minutieuse les aspects fonctionnels du développement institutionnel de l'Université de Niamey. Dans la même perspective méthodologique, la thèse de doctorat de Mahaman Tidjani Alou (1992) analysa le rôle dominant des structures administratives héritées de l'époque coloniale dans la reproduction des objectifs et des contenus du système éducatif postcolonial nigérien. Malgré leurs qualités évidentes, ces travaux ne prennent pas en compte les mobilisations sociales pourtant importantes dans la vie politique du Niger (Bonnecase, 2011 ; van Walraven, 2013). Nous essayons,

dans ce texte, issu de ma thèse de doctorat (Smirnova, 2015), de partir d'une vision « par le bas » ; mes sources proviennent des archives militantes, des documents officiels, de la presse nigérienne et des 75 entretiens menés à Niamey et à Paris entre 2003 et 2015 avec d'anciens activistes, mais aussi de hauts responsables des différents ministères et de l'université. En faisant le choix de porter notre recherche sur une période de 50 ans, nous n'avons pas l'intention d'entreprendre une analyse détaillée des interactions entre les acteurs au quotidien, mais de montrer le rôle constant de la contestation scolaire et estudiantine dans l'élaboration de l'action publique.

Avant de rentrer dans le vif du sujet, il convient de souligner que, depuis 1960 et jusqu'au début des années 2000, la question de la définition d'une politique publique d'enseignement supérieur et de recherche n'a pas été vraiment posée. À l'origine, l'unique document concernant l'enseignement supérieur était l'accord de coopération signé avec la France (1961), mais celui-ci n'abordait ni le contenu des programmes d'enseignements ni leurs objectifs. Il en était de même pour les plans quinquennaux et décennaux de développement qui étaient également silencieux sur ce point, car ils se contentaient de reprendre les slogans de l'UNESCO prônant le rapprochement entre le système d'enseignement « traditionnel » et le système « occidental ». Le Conseil national de la recherche scientifique et technique (CNRST), créé en 1968, n'a jamais pu jouer son rôle de conseil, à savoir celui de définir une véritable politique scientifique.

La seule tentative d'élaborer une politique publique en matière d'enseignement supérieur et de recherche, qui soit en accord avec les réalités socio-économiques du Niger, a été faite en 1984 dans le cadre d'un rapport rédigé sous la vice-présidence du Professeur Abdou Moumouni (Commission de réflexion, 1984). Cet éminent enseignant spécialiste reconnu en énergie solaire fut le cofondateur de la FEANF (Fédération des étudiants d'Afrique noire en France) puis fut recteur de l'Université de Niamey (1979-1982). Il fut aussi et surtout l'auteur du livre fondamental « L'Éducation en Afrique » (Moumouni, 1964) qui dénonce l'enseignement « néocolonial ». Les propositions formulées dans son rapport restèrent cependant lettre morte, comme d'ailleurs celles élaborées dans le cadre de la « Commission éducation » destinées aux travaux de la Conférence nationale (juillet 1991-octobre 1992). Les prescriptions du document « Enseignement supérieur et recherche » qui définissait alors « la mise en œuvre d'une véritable politique nationale en matière d'enseignement supérieur et de recherche » (Conférence nationale, 1991b) n'ont pas été exécutées, d'une part, en raison de la crise économique qui ne cessait de s'aggraver et, d'autre part, de l'engagement progressif du Niger dans des réformes relevant de l'ajustement structurel qui lui fut imposé à partir des années 1980.

À la fin des années 1980, se posa la question du contenu de la formation des cadres supérieurs lors de la transformation de la faculté de péda-

gogie de l'Université de Niamey en École normale supérieure (ENS), mesure prévue dans le programme d'ajustement structurel de la Banque mondiale (ministère de l'Enseignement supérieur, 1988 ; Sidikou, 1988). En effet, si les réformes qui se mirent en place dans l'enseignement supérieur furent le plus souvent pensées par les organisations financières internationales, elles furent méthodiquement contournées par les hommes politiques nigériens pour maintenir le *statu quo*. Ce point est au cœur des analyses développées dans ce chapitre.

Les époques « autoritaires » : discours populistes et contournement des réformes annonciatrices de l'ajustement structurel

La contestation des élèves et des étudiants est associée, au Niger, à la naissance, le 16 juillet 1960, de l'Union des scolaires nigériens (USN). Considérée, au départ, comme potentiellement « cooptée », l'organisation s'est progressivement renforcée grâce à la marge de manœuvre que les autorités lui ont délibérément laissée. L'USN devint progressivement une véritable opposition semi-clandestine, un contre-pouvoir structuré qui influença la définition des politiques publiques nigériennes en matière d'éducation et d'enseignement supérieur.

Ce faisant, la mise en place en 1971 du Centre d'enseignement supérieur¹ s'accompagna du transfert du siège de l'USN à Niamey. Cela donna plus de force au mouvement² qui se mobilisa à plusieurs reprises (1972, 1973-1974). Les vagues de contestation ainsi que la sécheresse qui toucha alors le Sahel contribuèrent à l'affaiblissement du régime du président Diori Hamani renversé par le coup d'État (15 avril 1974) du lieutenant-colonel Seyni Kountché (Smirnova, 2016 ; van Walraven, 2014). Le nouveau dirigeant du Niger tenta d'abord de négocier avec le mouvement, mais en vain. Les mobilisations de 1976-1977 conduisirent à la proclamation de l'année blanche dans les établissements secondaires et amenèrent les autorités à construire autour du Lycée Issa Korombé un mur, symbole du danger que représentaient les scolaires et les étudiants pour le régime. Par ailleurs, l'Union des étudiants de l'Université de Niamey (UENUN),

1. L'Université de Niamey créée en 1973 à partir du CES fut l'unique établissement public d'enseignement supérieur au Niger jusqu'en 2010.

2. La structure hiérarchique de l'USN comportait deux niveaux : niveau régional avec des sections éparpillées sur tout le territoire nigérien et à l'étranger (tout établissement secondaire formait une sous-section, regroupé dans une section régionale), niveau national avec un comité directeur dirigé par un secrétaire général. Une place spéciale était réservée à l'Union des étudiants de l'Université de Niamey (UENUN) qui était une section à part entière. Le fonctionnement intérieur des sections s'appuyait sur des commissions dont le nombre, l'appellation et les attributions variaient selon l'époque et la section.

section de l'USN, publiait son propre journal, *l'Étincelle*. Il servit de tribune à une critique virulente des mesures prises par le gouvernement dans les domaines de l'éducation, de la sécurité alimentaire, de la santé et de la politique extérieure. Dénonçant les liens « néocoloniaux » du président Seyni Kountché avec la France, l'USN mettait en cause la légitimité de son régime qui s'était emparé du pouvoir par la force.

Toutefois, les relations entre les nouvelles autorités et les contestataires furent complexes, allant au-delà de la confrontation frontale. Par exemple, durant l'année 1982, le gouvernement se préparait à la visite d'État du président François Mitterrand (19-21 mai 1982), accompagné de nombreux journalistes venus couvrir l'évènement. Il était alors indispensable pour Seyni Kountché de s'assurer que les mobilisations sociales ne terniraient pas l'image de son régime sur la scène internationale. Dans ces circonstances, il préféra négocier avec l'USN que de le combattre. Le gouvernement signa, le 17 mai 1982, soit deux jours avant la visite du président français, un protocole d'accord reconnaissant l'USN. Ainsi, malgré la menace qu'elle constituait pour les autorités politiques durant les années 1960 et jusqu'en 1983, celles-ci n'osaient pas ouvertement réprimer les contestataires.

Durant cette période, la prudence à l'égard du milieu scolaire et étudiant se traduisait également dans la manière de prendre en charge le domaine de l'éducation. En effet, les tentatives de réformer le système s'inscrivaient dans un registre « démagogique » : elles ne visaient pas à repenser les objectifs ni le contenu des programmes d'enseignement, mais plutôt à encadrer la contestation.

De cette façon, au cours des années 1960-1970, les hommes politiques, puisant dans les idées de la FEANF et de l'UNESCO, appelaient à des transformations profondes du système éducatif en le rapprochant des réalités du pays. Des commissions de réformes se mirent en place lors des mouvements de contestations ou lorsque les autorités envisageaient de négocier avec eux. Ce fut notamment le cas en février 1971 à l'occasion d'une vague de mobilisations liées à la réforme de l'École normale de Zinder (1968). Il en fut de même en mai 1972³, dans un contexte de grèves menées par les élèves depuis le début de l'année (Smirnova, 2016). Enfin, en septembre 1975, eut lieu un séminaire national de réflexion sur la réforme de l'enseignement (Meunier, 2000, p. 135-136) qui se déroula au moment où le régime militaire tenta une réconciliation avec les scolaires en autorisant la tenue du troisième Congrès de l'USN à Niamey (août 1975). Les propositions de ces commissions ne débouchèrent pas

3. Les cours reprirent dans les établissements scolaires touchés par la grève (21 février 1972), cf. *Le Niger*, décret n° 72-45 PRN/MEN du 19 mai 1972 instituant une commission nationale pour la réforme de l'enseignement et le plan de scolarisation (1^{er} juin 1972) cf. *Journal officiel de la république du Niger*, p. 282.

Décret n° 72-92 PRN/MEN complétant l'article 1 du décret n° 72-45 PRN/MEN du 19 mai 1972 instituant une commission nationale pour la réforme de l'enseignement et le plan de scolarisation (15 août 1972), cf. *Journal officiel de la république du Niger*, p. 407.

sur des réalisations concrètes⁴. Ayant lieu dans un contexte de contestations, elles s'inscrivirent dans une dimension démagogique et populiste du « pluralisme politique limité ».

Après les violents affrontements de mai 1983 avec les forces de l'ordre, cette dimension de l'action publique céda la place à des modalités coercitives à l'égard du milieu scolaire et étudiant, ce qui coïncida par ailleurs avec le début de la crise économique. Le répertoire répressif à l'égard de l'USN est dissimulé dans les réformes avant-coureuses de l'ajustement structurel.

« La déclaration de Zinder » de 1982, issue des séminaires organisés à l'échelle nationale en 1979 puis en 1982, souligna que le financement du système éducatif était un des points majeurs à revoir. Cette idée fut reprise dans le Programme intérimaire de consolidation 1984-1985 (PIC). Celui-ci prévoyait la suppression des internats des lycées et des collèges d'enseignement général (CEG), afin d'augmenter la capacité d'accueil des établissements secondaires. Or les internats avaient une fonction importante dans la formation et la socialisation militante. De plus, dès la rentrée scolaire 1983-1984, le PIC décida de l'introduction du service civique national pour fournir aux CEG les professeurs dont ils manquaient cruellement (ministère du Plan, 1984, p.23). Cependant, les autorités lui trouvèrent un autre usage. Elles envoyaient régulièrement en service civique des membres du bureau de relais mis en place par les dirigeants étudiants qui quittèrent le Niger après les répressions de mai 1983. Ce recours au service civique n'était pas toujours conforme aux textes officiels, puisqu'initialement celui-ci était prévu pour les titulaires de licence (interview de Seyni Kountché, *Le Sahel Dimanche* du 14 avril 1985). Le ministre de l'enseignement supérieur de l'époque confirma que c'était une sanction disciplinaire appelée à dissuader les initiatives de contestation : « On a dû les envoyer. C'est-à-dire qu'on leur faisait faire le service civique prématuré, c'était une sanction [...]. C'était les étudiants particulièrement perturbateurs. Une fois qu'ils partent en service civique, ils sont oubliés. Ils revenaient après, mais le contexte avait changé » expliqua-t-il⁵.

Dans le même temps, depuis des années 1980, on enregistra de plus en plus d'échecs scolaires qui s'expliquaient par la massification de l'enseignement primaire et l'insuffisance d'enseignants qualifiés (Tidjani Alou, 1992). De plus, à partir de la fin des années 1970, le système scolaire devint plus sélectif au Niger comme ailleurs sur le continent (Bianchini, 2004 : 41-44 ; Kasongo-Ngoy, 1989 : 88). Cette sélectivité répondait sans aucun doute à l'impératif de réduire les dépenses publiques relatives aux allocations scolaires, mesure qui anticipait les ajustements structurels.

4. La mise en place de méthodes plus pédagogiques, participatives et moins directives « Activités pratiques et productives » était une exception (Meunier, 2000, p. 134).

5. Entretien (10 juin 2008) à Niamey avec un des leaders des structures militantes étudiantes à l'étranger, au début des années 1970, enseignant au Niger par la suite, puis haut fonctionnaire au ministère de l'Enseignement supérieur dans les années 1980.

Cependant, le dispositif d'orientation devint opérationnel et se renforça lors de deux grandes mobilisations de l'USN. Pour la première fois, il fut introduit en juin 1978, à savoir, après l'année 1976-1977 déclarée comme « blanche » suite à d'importantes contestations de l'USN.

La Commission nationale d'orientation et d'attribution des bourses (CNOAB) fut créée en août 1983⁶, c'est-à-dire juste quelques mois après les violents affrontements de mai 1983 entre les étudiants et les forces de l'ordre. Si la réussite académique faisait indiscutablement partie des critères de sélection et d'orientation, ce n'était toutefois pas la seule et unique indication. En 1984, Dabeye Noma, directeur de la CNOAB, remarqua que la bonne discipline joua également un rôle important : « Un élève peut être le plus brillant du territoire national, si ses maîtres reconnaissent en lui une indiscipline caractérisée, on le laisse tomber... » (*Le Sahel* du 4 septembre 1984, cité par Baulin, 1986, p.87). C'est exactement ce qui se produisit avec les représentants des scolaires considérés comme « subversifs ». Tous les leaders de la sous-section de l'USN de l'École normale de Zinder (ENZ) au cours de l'année 1980-1981 furent « arbitrairement chassés », alors qu'ils pouvaient « passer en classe supérieure ou redoubler » (USN, 1982). De même, un militant actif au sein de la coopérative scolaire de Dosso rencontra de sérieux problèmes avec l'administration de son lycée qui le menaça d'exclusion⁷. Malgré l'obtention du baccalauréat, les responsables de l'établissement ôtèrent son dossier de demande de bourse. Sans ressources, il échoua deux années consécutives et dut changer de filière d'orientation⁸. D'autres exemples recueillis attestent d'un phénomène similaire⁹.

La « démocratisation » : vers le contrôle sur le monde universitaire

L'émergence du multipartisme en 1990 ne changea pas profondément les pratiques ancrées dans le « pluralisme limité » : la concurrence politique devint sa partie intégrante. En effet, la transformation, lors de la Conférence nationale, du rôle de l'USN en une organisation d'avant-garde

6. Décret n° 78-61 PCMS/MEN/MFP/T/MP du 29 juin 1978 portant la création d'une commission d'orientation des élèves de la classe de 3^e; décret 83-101/PCMS/MES/R du 4 août 1983 portant création d'une commission nationale d'orientation et d'attribution des bourses, et fixant le régime des bourses, cf. *Journal officiel de la république du Niger* du 15 août 1983, p. 579.

7. Entretien réalisé le 26 juin 2008 à Niamey avec un élève-militant de la fin des années 1980 qui était un des responsables du mouvement étudiant en 1992-1993.

8. *Ibid.*

9. Entretien réalisé le 24 juin 2008 à Niamey avec un militant actif de la fin des années 1980, responsable des structures militantes en 1990-1995 et membre-fondateur du journal *L'Alternative*.

ne fit que renforcer le dispositif de contrôle de l'action publique en matière d'enseignement supérieur.

Pendant les deux premières années (1991-1992) de l'époque « démocratique », les autorités adoptèrent un *statu quo* à l'égard des étudiants et tentèrent même d'associer l'USN à la prise des décisions politiques. Ainsi, bien que les caisses de l'État fussent vides, dès la rentrée de l'année académique, le gouvernement doubla l'enveloppe des bourses (*Le Républicain* du 14 décembre 1993 ; *Le Sahel Dimanche* du 9 octobre 1992 ; *Le Républicain* du 12 novembre 1992) et finança à hauteur de cinq millions de francs CFA l'organisation de la semaine du scolaire nigérien, manifestation culturelle animée par les militants des sections régionales de l'USN. L'organisation participa aussi aux commissions envoyées par les autorités à l'intérieur du pays pour négocier avec les sections locales de l'USN¹⁰. Cette situation changea brusquement avec le deuxième gouvernement de transition. Cela s'explique, en partie, par la pression des organisations internationales à l'égard du contexte économique national qui était catastrophique (Banque mondiale, 2005). En septembre 1992, les autorités révisèrent les critères d'attribution des bourses¹¹. La mesure déclencha une vague de contestations soutenues par d'autres syndicats et associations qui rejetèrent toute éventualité d'adoption des PAS et se joignirent à l'USN. La répression violente des mobilisations du 7 janvier 1993 fut la première depuis les événements du 9 février 1990 où trois étudiants perdirent la vie et soixante autres furent blessés. À cette époque-là, l'USN jouissait encore d'une image d'organisation luttant pour la préservation des acquis « démocratiques » de la Conférence nationale (Conférence nationale, 1991a).

Néanmoins, ces représentations ont été peu à peu entachées dans les années suivantes par les militants de l'USN qui acceptaient les offres pécuniaires de certains hommes politiques en suivant de cette manière les logiques distributives du « pluralisme limité ». Par exemple, ce fut le cas lorsque les partis s'impliquèrent dans la gestion des fonds du Centre national des œuvres universitaires (CNOU), en détournant de 1991 à 1995 près d'un milliard de francs CFA pour financer des campagnes électorales, mais aussi à des fins privées. Les membres de la Commission des affaires sociales et de l'ordre (CASO), structure d'épaulement de l'UENUN, dont l'une des missions était justement de surveiller le fonctionnement du CNOU, y étaient directement impliqués (*Le Démocrate* du 19 mai 1995 ; *Tribune du Peuple* du 16-22 mars 1995) : les hommes politiques cherchaient à influencer les militants afin qu'ils fassent la promotion des

10. Entretien réalisé avec l'un des dirigeants du mouvement étudiant au début des années 1990.

11. Surnommés par les étudiants « décrets 302 et 303 », ils durcirent les critères d'attribution des bourses et visaient à la suppression de bourses de vacances octroyées aux étudiants résidant à Niamey ainsi qu'à ceux inscrits à l'étranger et venant en vacances au Niger, en cas de second redoublement ou d'absence non justifiée aux enseignements et/ou aux examens, voir *Le Républicain* du 1^{er} octobre 1992.

tendances en contradiction avec l'avis du comité directeur de l'USN. Toutefois, la rente des partis politiques n'a pas eu d'effets importants sur la mobilisation du mouvement. Des actes de contestation spectaculaires furent organisés en 1993 : les élèves cassèrent les sièges des partis politiques (18 mai), firent une grève de la faim pour demander la libération de leurs camarades détenus (18 juin) et revendiquèrent, au moment du procès, le jugement de l'USN à titre de personne morale.

Les séquences des vagues des mobilisations qui suivent les événements de 1993 et les luttes pour le pouvoir sur la scène politique jouèrent un rôle fondamental dans la manière dont certaines mesures du PAS furent adoptées en 1994-1995. Ainsi, l'approbation du projet Éducation III (novembre 1994) (Banque mondiale, 2005) correspondait à la fois à l'affaiblissement du mouvement et à la crise politique consécutive au retrait du Parti national pour la démocratie et le socialisme (PNDS) de l'Association des forces du changement (AFC) qui était une coalition gouvernementale (octobre 1994) (Grégoire, 1995). En effet, après la mort de l'étudiant Tahirou Harouna, durant les mobilisations du 10 mars 1994, les autorités assurèrent le paiement de quelques mois de bourses aux étudiants (USN, 1994). Ceux-ci n'organisèrent alors plus de mouvements pendant plusieurs semaines. En outre, à partir de janvier 1995 et jusqu'au mois de juin de cette même année, le nouveau premier ministre, Hama Amadou, préféra négocier avec l'USN en lui faisant des promesses pour gagner du temps et conforter ainsi son pouvoir plutôt que de prendre des décisions répressives qui le décrédibiliseraient. Cependant, l'exacerbation du conflit politique entre le président de la République et son Premier ministre Hama Amadou ébranla ce fragile équilibre. L'USN mena alors de violentes mobilisations, ce qui provoqua l'intervention des militaires sur le campus et sa fermeture (juin 1995). Durant des mois, les étudiants furent démobilisés et affaiblis. En décembre 1995, le Niger manifesta un engagement par une « lettre d'intention » (*Le Démocrate* du 11 décembre 1995) favorable à une nouvelle étape du PAS, la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR). Dès lors, il y eut des liens entre les changements des alliances politiques, le processus d'engagement du Niger dans les PAS et les mobilisations/négociations de l'USN.

Depuis la fin de l'année 1995, les manifestations des étudiants et des travailleurs perturbèrent la vie de la capitale. Le coup d'État du 27 janvier 1996 du général Ibrahim Baré Maïnassara eut lieu dans ces circonstances de tensions politiques et sociales extrêmes. Le coup d'État du 9 avril 1999 vint dans un contexte similaire (Abdourhamane, 1999). Le *modus operandi* des deux régimes militaires à l'égard du monde universitaire fut semblable : il était indispensable dans les premiers mois d'apaiser la tension sociale due à des crises politiques. Ce faisant, le général Ibrahim Baré Maïnassara hésita à punir les responsables des agressions envers des enseignants-chercheurs en octobre et décembre 1995 et exerça à ce titre une pression sur le Conseil de l'Université. Dans le même temps, il tenta d'affaiblir l'USN en fermant le campus et les cités universitaires le

12 janvier 1996¹² et en adoptant, le 19 mai de cette même année, l'ordonnance sur la désaffiliation des élèves du primaire et du secondaire de l'USN¹³.

Après l'élection du général Baré Maïnassara le 8 juillet 1996 à la présidence de la République, toute prudence disparut et celui-ci adopta diverses mesures visant à asseoir davantage son contrôle sur le monde universitaire. À ce titre, il centralisa le pouvoir au sein du ministère de l'enseignement supérieur en séparant la fonction du directeur de l'enseignement supérieur de celle du recteur de l'université¹⁴. Le 18 juillet 1997, le gouvernement adopta un nouveau statut de l'université qui changea le mode de désignation de ses responsables¹⁵. Il fit notamment obligation d'élire trois tandems de recteurs et vice-recteurs soumis au choix final du chef de l'État. Les enseignants-chercheurs perçurent ce nouveau statut comme une atteinte à l'autonomie de l'université et déclenchèrent, entre juillet 1997 et décembre 1998, plusieurs mouvements de grèves. Curieusement, ils obtinrent gain de cause et, en février 1999, les élections universitaires se déroulèrent selon les textes de 1993 du statut de l'université¹⁶, alors que le nouveau statut du 18 juillet 1997 était censé être entré en vigueur.

En outre, le gouvernement du général Baré Maïnassara adopta des mesures plus répressives encore à l'égard des étudiants. Ainsi, le décret du 15 août 1996 sur le régime des bourses¹⁷ s'inscrivit vraisemblablement dans la lignée des recommandations des institutions financières internationales. Or, dans un contexte de contestations, cette décision pouvait être interprétée d'une autre manière. En effet, le décret bannit tout redoublement. Son application rétroactive aurait permis de réduire le nombre des bénéficiaires de bourses de 2000 à l'université de Niamey. Mamadou Djibo, secrétaire général du ministère, en utilisant le mot « *mafia* » en référence à certains étudiants, déclarait qu'il ne serait plus possible de tolérer ceux qui ont été logés sur le campus pour une période supérieure à trois ans (*Le Républicain* du 7 novembre 1996). En effet, la plupart des

12. Arrêté n° 06/MESR/T du 12 janvier 1996 portant fermeture du campus universitaire et des cités annexes (1^{er} février 1996), cf. *Journal officiel de la république du Niger*, p. 110.

13. Ordonnance n° 96-019 du 19 mai 1996, modifiant l'ordonnance n° 84-06 du 1er mars 1984 portant régime des associations, cf. *Journal officiel de la république du Niger*.

14. Arrêté n° 08/MES/RT du 18 février 1997, fixant la mission, portant organisation et déterminant les attributions des directions centrales du ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie (15 mars 1997), cf. *Journal officiel de la république du Niger*, p. 292-299.

15. Décret n° 97-269/PRN/MESR/T du 18 juillet 1997, portant approbation des statuts de l'Université Abdou Moumouni, (18 juillet 1997), cf. *Journal officiel de la république du Niger*, p. 77.

16. Décret n° 93-174/PRN/MEN/ES/R du 3 décembre 1993 (15 mai 1994), cf. *Journal officiel de la république du Niger*, p. 159.

17. Décret n° 96-265/PRN/MES/R du 15 août 1996 fixant les modalités d'octroi et le régime des bourses (15 septembre 1996), cf. *Journal officiel de la république du Niger*, p. 833.

étudiants qui dirigeaient les structures militantes étaient souvent ceux qui ne pouvaient pas terminer leurs études à temps, ils étaient alors obligés de quitter le campus. La cité restant fermée jusqu'en janvier 1997¹⁸, les étudiants furent démobilisés, mais la situation bascula le 27 janvier 1997 avec le dépôt d'ultimatum par l'UENUN. Après plusieurs tentatives de négociations, le 10 avril 1997, le ministre de l'Enseignement supérieur et l'UENUN signèrent un protocole d'accord dans lequel le gouvernement promettait de réviser la décision du 15 août 1996 (*Le Républicain* du 6 février 1997; *Le Démocrate* du 18 août 1997). Or ses engagements furent compromis par le nouveau décret du 4 septembre 1997¹⁹. Les affrontements se produisirent en octobre et en novembre 1997 et conduisirent à l'intervention des forces de l'ordre au sein même de la cité universitaire. L'intransigeance du gouvernement radicalisa davantage encore les étudiants. Le 27 février 1998, une violente confrontation eut de nouveau lieu; le campus fut immédiatement fermé (*Le Démocrate* du 27 novembre 1997; *Le Républicain* du 12 mars 1998), alors que les structures dirigeantes du mouvement traversaient une situation conflictuelle. Les tensions se relâchèrent simultanément à un double niveau: d'une part, entre la CASO et les étudiants qui interdit à ces derniers d'aller en cours²⁰ et, d'autre part, entre l'USN qui eut une position plus modérée et sa section, l'UENUN, plus radicale. Ces divisions internes peuvent être également interprétées comme une volonté des autorités politiques de déstabiliser l'organisation afin de mettre en place des mesures contraires aux intérêts des étudiants. En effet, le 10 septembre 1998, le gouvernement adopta un nouveau décret sur les modalités d'octroi et le régime des bourses selon lequel le taux de bourse pleine passa de 35 000 francs CFA à 25 000²¹. Le secrétaire général de l'UENUN le récusait et posa, le 13 novembre 1998, un ultimatum (USN, 1998). Aussitôt, le 17 novembre, il fut destitué de ses fonctions « pour inconduite notoire ». Cette décision suscita une protestation parmi les étudiants fidèles à Yahaya Abdou: 24 heures après l'annonce de sa destitution, une double « synthèse » de l'assemblée générale fut affichée: l'une la confirmant, l'autre réaffirmant l'intéressé dans ses fonctions jusqu'à la fin de son mandat (UENUN, 1998). Cependant, rien ne fut fait, la contestation s'estompa progressivement. Peu après le coup d'État militaire du commandant Daouda Mallam

18. Entretien réalisé le 28 juin 2008 à Niamey avec l'un des responsables des structures militantes du milieu des années 1990.

19. Décret n° 97-327/PRN/MESRT/IA du 4 septembre 1997 fixant les modalités d'octroi et le régime des bourses (1^{er} octobre 1997), cf. *Journal officiel de la république du Niger*, p. 1084-1088.

20. Lettre du Recteur de l'UAM au ministre de l'Enseignement supérieur (10 mars 1998), *Suspension provisoire des activités pédagogiques à l'UAM*, Archives du rectorat de l'UAM Niamey, Niger.

21. Décret n° 98-235/PRN/MES/R/T du 10 septembre 1998, modifiant le décret n° 97-369/PRN/MESR/T/IA du 2 octobre 1997, fixant les attributions, la composition et le fonctionnement de la Commission nationale des bourses (CNB) (1^{er} novembre 1998), cf. *Journal officiel de la république du Niger*, p. 909.

Wanké (janvier 1999), la composition du Comité directeur de l'USN changea et Daouda Boureima en devint le secrétaire général le 19 mars 1999 (USN, 1999).

Les élèves et les étudiants reconnurent le régime militaire et souscrivirent « à son *credo* qu'est la réconciliation nationale » (UENUN, 1999a). En effet, lorsque le 15 avril 1999, soit seulement quelques jours après le coup d'État, le commandant Daouda Mallam Wanké se rendit sur le campus, les étudiants l'applaudirent, car ils voyaient en lui « un sauveur » : son coup d'État était perçu comme une solution à la tension politique extrême qui prévalait à l'époque du général Baré Maïnassara. Prudent, le commandant, qui resta au pouvoir jusqu'au décembre 1999, conserva le *statu quo* à l'égard de l'USN et s'efforça d'asseoir sa légitimité. La séparation du volet « bourse » de celui de l'enseignement et de la recherche faisait partie de cette stratégie avec la création de l'Agence nigérienne d'attribution des bourses (ANAB) en septembre 1999²². Cette décision devait valoriser le ministère pour laisser au nouvel organisme le problème épineux et politiquement dangereux de la gestion des bourses qui portait atteinte à l'image du gouvernement. De même, au fil des nombreuses rencontres avec les dirigeants de l'USN, le commandant Daouda Mallam Wanké s'engagea dans une rhétorique « populiste » promettant de payer les bourses et de réviser leurs critères d'attribution (UENUN, 1999b), mais aucune revendication des étudiants ne fut finalement satisfaite. À partir de septembre 1999, la tension recommença à monter : des tracts au vitriol circulaient sur le campus et en ville sans que des mobilisations importantes aient lieu. L'élection se déroula sans incident, Mamadou Tandja prit ses fonctions de président de la République le 22 décembre 1999. Toutefois, avec son arrivée au pouvoir les relations entre les autorités et l'USN se durcirent ; la frontière entre les réformes en matière de l'enseignement supérieur et les mesures de gestion de l'ordre public devint de plus en plus floue et confuse.

Suite à de nombreuses manifestations durant l'année académique 1999-2000, celle-ci fut proclamée « blanche », la reprise des cours étant annoncée pour octobre 2000²³. Cette décision posait un problème important de gestion des flux d'étudiants : l'université Abdou Moumouni était confrontée à la nécessité d'accueillir en première année deux promotions de bacheliers (*Le Sahel Dimanche* du 28 septembre 2001). Pour anticiper ces difficultés, le gouvernement promit de payer les bourses, mais ne le fit pas, ce qui provoqua, le 21 février 2001, de violents affrontements entre les forces de l'ordre et les étudiants : dix-sept d'entre eux furent arrêtés et internés dans les prisons de Tillabéry, de Kollo et de Niamey (*Le Démo-*

22. Ordonnance n° 99-070 PRN du 20 septembre 1999 portant création d'une Agence nigérienne d'attribution des bourses, cf. *Journal officiel de la république du Niger*.

23. La décision, suite à l'année « blanche », de redémarrer l'année académique en octobre 2000 fut prise par le conseil des ministres du 21 avril 2000 (*Le Républicain* du 27 avril 2000).

crate du 28 février 2001 ; *La Roue de l'Histoire* du 31 juillet 2002). Le Conseil des ministres, réuni le 23 février 2001, promit « d'exclure de l'université tous les étudiants membres des différentes structures et leur poursuite devant les tribunaux ; de privatiser le CNOU et le restaurant universitaire ; de transformer des logements d'étudiants en bâtiments administratifs et en salle de cours ; de valider l'année académique, quelle qu'en soit l'issue »²⁴. La décision de privatiser le CNOU fut ainsi annoncée à titre de sanction, même si l'idée était envisagée depuis 2000²⁵. Associée à deux registres — la dégradation de la situation économique du CNOU et la nécessité de normaliser le cycle académique — elle est un exemple emblématique de comment, dans un contexte d'instabilité sociale, le discours sur la « bonne gestion » accompagne celui de la mise en place de l'ordre public. Le CNOU fut en effet mis en concession en 2002. Sa gestion par les fournisseurs fut opaque et entraîna des préjudices financiers pour l'État. En outre, elle provoqua de nombreuses mobilisations au cours des années 2002-2005, compromettant à chaque fois l'année académique en cours. Or « la normalisation » des années universitaires fut posée implicitement comme étant une condition *sine qua non* de la mise en œuvre de la réforme LMD²⁶. Pour sortir de cette impasse, les autorités, en accord avec certains enseignants-chercheurs, mirent en place en septembre 2005 une Commission universitaire de dialogue social (Archives privées, 2006). L'une de ses recommandations consista à ramener le CNOU sous le contrôle de l'université, ce qui fut fait en janvier 2007²⁷. Le nouveau directeur du CNOU tenta de démanteler la CASO, le bras armé de l'UENUN, considérée à l'origine des troubles du campus. Ces efforts conduisirent, en mars 2007, à de nouvelles violences qui résultèrent de l'exclusion de six étudiants, dont le secrétaire général de l'UENUN (*Le Républicain* du 22 mars 2007) et, en avril 2007, à son emprisonnement²⁸. Depuis 2008, l'USN ne se mobilisa plus. En juin 2008, l'organisation affirma son soutien au président de la République²⁹. Ainsi,

24. Arrêté n° 03/MES/R/T du 21 février 2001 portant création et attributions d'un comité *ad hoc* chargé du suivi de la crise universitaire (21 février 2001), *Journal officiel de la république du Niger*.

25. Arrêté n° 003/MES/R/T du 21 février 2000 portant création d'un Comité *ad hoc* chargé de mener des réflexions et faire des propositions concrètes sur l'UAM, le CNOU et le ministère de l'Enseignement supérieur. (15 mars 2000), *Journal officiel de la république du Niger*, p. 145.

26. Depuis le début des années 2000, les pays de l'UEMOA s'engagent progressivement vers l'adoption de la réforme LMD qui se finalise par l'adoption le 4 juillet 2007 à Dakar d'une directive de l'organisation.

27. Décret n° 2007-018/PRN/MESS/R/T du 17 janvier 2007 confiant à titre provisoire, la gestion des œuvres universitaires à l'université Abdou Moumouni de Niamey, cf. *Journal officiel de la république du Niger*.

28. Entretien du 7 juin 2008 à Niamey avec Ibrahim Diori, Secrétaire général de l'UENUN en 2007.

29. Entretien avec un membre du bureau du CD de l'USN réalisé le 15 juin 2008 à Niamey.

en renvoyant les militants radicaux des rangs de l'USN, les autorités politiques semblaient parvenir à leur objectif de contrôler les étudiants et donc, de normaliser le cycle académique. Mais quel était leur véritable objectif ?

Mamadou Tandja, élu président du Niger en décembre 1999 puis réélu en novembre 2004, décida de rester au pouvoir à la fin de son second mandat, décision qu'il proclama en octobre 2008, mais qu'on pouvait deviner plus tôt (Seidou, 2014 : 91-94). Il était par conséquent crucial pour lui de contrôler le mouvement étudiant pour mener à bien la campagne du *tazartché*³⁰. En mai 2009, l'USN annonça publiquement son soutien aux autorités politiques (Bulletin s.d., p. 23).

Dans le même temps, depuis l'intégration en avril 2003 du Niger dans le conseil consultatif du CAMES, le président Mahamadou Tanja mena une politique visant à l'amélioration sensible de la situation des enseignants-chercheurs pour s'assurer leur soutien. En effet, la question de la compétitivité par rapport aux collègues africains dont le niveau de vie et les conditions de recherche étaient meilleurs que celle des Nigériens, se posa alors. Cela légitimait leurs revendications qui s'exprimaient par des grèves et des protestations, en grande partie satisfaites en 2007 : l'amélioration visible de la situation des enseignants-chercheurs a été nourrie par l'augmentation du budget de l'université de 66 % en cinq ans (de 2000 à 2005) et par l'adoption en novembre 2007³¹ d'un nouveau statut d'enseignants-chercheurs. En conséquence, les réformes menées dans l'enseignement supérieur par le président Mamadou Tanja correspondaient, certes, à l'agenda des organisations financières internationales et de l'UEMOA, mais, dans le même temps, elles ont été contournées à des fins d'enjeux politiques dans un contexte de campagne du *tazartché*. En juin 2009, après s'être assuré du contrôle du campus par la répression des uns et l'amélioration de la situation des autres, il proposa une modification de la Constitution vers un régime complètement présidentiel, avec une extension exceptionnelle de son mandat de trois ans. Le référendum du 4 août 2009 lui permit de se présenter une troisième fois à l'élection présidentielle. Cette réforme fut considérée par l'opposition comme un coup d'État constitutionnel. Le 18 février 2010, un groupe de militaires destitua le président Mamadou Tandja et mit fin à la VI^e république.

30. *Tazartché* signifie prolongation en haoussa. C'est le nom de la campagne menée, depuis octobre 2008, par les partisans du président Mamadou Tandja favorables au renouvellement de son mandat.

31. Décret n° 2007-017/PRN/MESS/R/T du 17 janvier 2007 portant statut particulier des personnels enseignants et chercheurs de l'Université Abdou Moumouni de Niamey, cf. *Journal officiel de la république du Niger*.

Conclusion

Les réformes menées dans le domaine de l'enseignement supérieur depuis les années 1960 s'inscrivent dans des logiques de contrôle qui se déclinent en modalités populistes (convocation des commissions des réformes au moment des grèves), répressives (fermeture de la cité universitaire, emprisonnement d'étudiants, exclusion de l'université et des établissements scolaires, renforcement des critères sélectifs d'attribution des bourses, renvois pour indiscipline) ou distributives (répartition des fonds pour s'assurer du contrôle du campus) dont on peut étudier les combinaisons en fonction du contexte politique. Les recommandations contraignantes des organisations financières internationales sont visiblement contournées pour maintenir le *statu quo* des autorités politiques. Les conclusions similaires concernant divers secteurs des politiques publiques ont été faites au sujet d'autres pays du continent africain (Lange, 1999, p.131; Abrahamsen, 2001). Toutes ces observations permettent par ailleurs de questionner les définitions des régimes en tant qu'« autoritaires » ou « démocratiques » en faisant de la séquence 1960-1990 et celle de la période « post-1990 », deux époques différentes en raison des transformations induites par la Conférence nationale à l'instar des autres pays africains. Ce qui change, cependant au Niger, ce sont les instruments de l'action publique à partir de début des années 1980, ce qui correspond au début de la mise en place des programmes d'ajustement structurel coïncidant avec la violente répression sur le campus universitaire de mai 1983.

Les tentatives de contrôle sur le monde universitaire constatées sur une période de 50 ans peuvent être caractérisées à travers les logiques d'exclusion et d'inclusion qui vont bien au-delà des enjeux politiques du moment et s'inscrivent dans les processus de régulation politiques où les scolaires et les étudiants sont appréhendés par les autorités politiques non pas comme une « ressource » pour l'appareil d'État, mais plutôt comme un « problème public » (Sheppard, 2010) qu'il se devait de contrôler.

Bibliographie

- Abdourhamane I. B., 1999, « Alternances militaires au Niger », *Politique africaine*, n° 74, p. 85-94.
- Abrahamsen R., 2001, *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, Zed Books, London, 168 p.
- Archives privées, 2006, « Rapport du Comité universitaire *ad hoc* de dialogue social sur le maintien de la sérénité à l'Université Abdou Moumouni de Niamey », 31 mai, Niamey.
- Baulin J., 1986, *Conseiller du président Diouri*, Eurafor-Press, Paris, 191 p.
- Banque mondiale, 2005, *Operations Evaluation Department, 2005, Niger: First Education Project (Credit 1151-NIR), Primary Education Development Project (Credit 1740-NIR), Basic Education Sector Project (Hybrid) (Credit 2618 - NIR), Report n°31657*, Washington, DC., World Bank, Independent Evaluation Group.
- Bianchini P., 2004, *École et politique en Afrique noire: sociologie des crises et des réformes du système d'enseignement au Sénégal et au Burkina Faso (1960-2000)*, Karthala, Paris, 286 p.
- Bonnecase V., 2011, Faim et mobilisations sociales au Niger dans les années 1970 et 1980 : une éthique de la subsistance ?, *Genèses*, n° 81(4), p. 524.
- Bulletin électronique des organisations de la société civile du Niger [<http://storage.canalblog.com/57/67/314216/40597303.pdf>].
- Commission de réflexion sur la charte nationale, Conseil national de développement, 1984, *Éducation-Formation, Recherche scientifique et technique, Information et Communication sociale, Rapport de la sous-commission n° 5*, Niamey, Archives nationales de la république du Niger.
- Conférence nationale, 1991a, Acte fondamental n° XXVII/CN portant reconnaissance de l'Union des scolaires nigériens (USN), *Journal officiel de la république du Niger*, 15 novembre.
- Conférence nationale, 1991b, Commission Éducation, *Enseignement supérieur et Recherche*, Niamey.
- Dabène O., Geisser V. et Massardier G. (éd.), 2008, *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au xx^e siècle*, La Découverte, Paris, 334 p.
- Grégoire E., 1995, Cohabitation au Niger, *Afrique contemporaine*, Paris, n° 175, p. 43-51.
- Kasongo-Ngoy M., 1989, *Capital scolaire et pouvoir social en Afrique. À quoi sert le diplôme universitaire ?*, L'Harmattan, Paris, 215 p.
- Lange M.-F., 1999, « Insoumission civile et défaillance étatique: les contradictions du processus démocratique malien », *Autrepart*, n° 10, Paris, p. 117-134.
- Lascoumes P. et Simard L., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments, Introduction », *Revue française de science politique*, 1/2011 (vol. 61), Paris, p. 5-22.
- Linz J., 1964, An Authoritarian Regime: The Case of Spain, In Allardt, E. and Littunen, Y. (éd.), *Cleavages, Ideologies, and Party Systems. Contributions to Comparative Political Sociology*, Helsinki (Finlande), Westermarck Society, p. 291-342.
- Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie, 1988, cf. *Journées de réflexion sur l'Université de Niamey, 18-24 juillet, Université de Niamey*, Niamey, Archives privées.

- Ministère de plan 1984, Direction de la programmation et de l'évaluation des projets, *Programme intérimaire de Consolidation 1984-1985*, vol.2, Archives nationales de la république du Niger, Niamey.
- Moumouni A., 1964, *L'Éducation en Afrique*, Maspero, Paris, 399 p.
- Meunier O., 2000, *Bilan d'un siècle de politiques éducatives au Niger*, Paris, L'Harmattan, 314 p.
- Seidou A., 2014, *Tazartché* ou l'autopsie d'un coup d'État anticonstitutionnel, *Revue CAMES*, vol.1, 2, p.88-110.
- Sheppard E., 2010, Problème public, in Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (éd.), *Dictionnaire des politiques publiques*, FNSP, Paris, p.530-538.
- Sidikou H., 1988, *Rapport préliminaire relatif à la composante enseignement supérieur et technique du projet Éducation III: appui à la restructuration de l'Université de Niamey*, Niamey, Archives privées, 31 p.
- Smirnova T., 2015, *L'action publique saisie par les mouvements étudiants et scolaires: l'enseignement supérieur, la vie politique et l'expérience militante au Niger (1960-2010)*, thèse de doctorat en anthropologie sociale et ethnologie, EHESS, Paris, 468 p.
- Smirnova T., 2016, « Mobilisations des scolaires et étudiants nigériens dans les années 1957-1974: imaginaires, enseignement supérieur et "extérieur" », in Blum F., Guidi P. et Rillon O. (éd.), *Étudiants africains en mouvement. Contribution à l'histoire des années 1968*, Éditions de la Sorbonne, Paris, p.221-247.
- Tidjani Alou M., 1992, *Les politiques de formation en Afrique francophone: école, et sociétés au Niger*, thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Bordeaux I, Bordeaux.
- UENUN, 1998, « Le Secrétaire général révoqué pour "inconduite notoire" récuse sa destitution », 23 novembre, Niamey, archives de l'USN/UENUN.
- UENUN, 1999a, Lettre ouverte au chef de l'État, président du CRN, 23 septembre, Niamey, archives de l'USN/UENUN.
- UENUN, 1999b, *Médiocrité, fougue et cynisme*, 6 octobre, Niamey, archives de l'USN/UENUN.
- USN, 1982, *L'explosion de la colère des scolaires nigériens*, 8 mai, Niamey, archives de l'USN/UENUN.
- USN, 1994, *Lettre ouverte à son excellence Monsieur Mahamadou Issoufou Premier ministre de la république du Niger Ingénieur en fuite en avant*, mars, Niamey, archives de l'USN/UENUN.
- USN, 1998, *Déclaration de Presse*, 13 novembre, Niamey, archives de l'USN/UENUN.
- USN, 1999, *Les camarades dons les noms suivent sont déclarés définitivement élus au Comité directeur de l'USN (exercice syndical 99/2001)*, 19 mars, Niamey, archives de l'USN/UENUN.
- Van Walraven K., 2013, *The Yearning for Relief: A History of the Sawaba Movement in Niger*, Leyden/Boston, Brill, 968 p.
- Van Walraven K., 2014, « Opération Somme »: la *French Connection* et le coup d'État de Seyni Kountché au Niger en avril 1974, *Politique africaine*, n° 134, Paris, p. 133-154.
- Yenikoye I. A., 2007, *L'Université Abdou Moumouni de Niamey: organisation et aspects qualitatifs de l'Enseignement supérieur au Niger*, Paris, L'Harmattan, 250 p.

Articles de presse cités

- Le Démocrate* du 19 mai 1995, « CNOU, Une centaine de personnes entendues. Le ministre Garba Djibo dans le coup ».
- Le Démocrate* du 11 décembre 1995, « Signature d'une lettre d'intention en vue d'une FASR, passerelle vers le PAS ».
- Le Démocrate* du 18 août 1997, « L'épine des bourses d'études ».
- Le Démocrate* du 27 novembre 1997, « L'école s'installe dans la crise ».
- Le Démocrate* du 28 février 2001, Communiqué de presse de l'ANDDH.
- Le Républicain* du 1^{er} octobre 1992, « Orientation et attribution de bourse, l'USN sabre au clair ».
- Le Républicain* du 12 novembre 1992, « Une rentrée encore très difficile ».
- Le Républicain* du 14 décembre 1993, « Réflexion sur la situation scolaire ».
- Le Républicain* du 7 novembre 1996, Interview de Mamadou Djibo, Secrétaire général de l'enseignement supérieur.
- Le Républicain* du 6 février 1997, « Les martyrs ne sont pas morts ».
- Le Républicain* du 12 mars 1998, « Après la fermeture du campus, le recteur suspend les cours ».
- Le Républicain* du 27 avril 2000, « La D.P.G. vue de l'Université, 2000 ».
- Le Républicain* du 22 mars 2007, « Six étudiants exclus de l'Université de Niamey ».
- La Roue de l'Histoire* du 31 juillet 2002, « Les deux dirigeants de l'USN incarcérés à la prison civile de Niamey en grève de la faim ».
- Le Sahel* du 4 septembre 1984, cité par Baulin, 1986, p. 87.
- Le Sahel Dimanche* du 14 avril 1985, Interview de Seyni Kountché, « L'éducation des jeunes, l'émancipation des femmes ».
- Le Sahel Dimanche* du 9 octobre 1992, « Un ministère de l'Éducation et de la recherche aux abois ».
- Le Sahel Dimanche* du 28 septembre 2001, Interview de Mamoudou Abdoulaye Diallo, Directeur général de l'Agence nationale d'attribution des bourses.
- Tribune du Peuple* du 16-22 mars 1995, « UENUN: "Le voleur qui crie au voleur" ».

Le pouvoir des procédures

Les politiques de santé mondiale entre managérialisation et bureaucratisation : l'exemple du Fonds mondial en Afrique de l'Ouest et du centre

Stéphanie TCHIOMBIANO, Olivier NAY et Fred EBOKO

Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme¹ fait partie des « fonds verticaux » créés depuis quelques années dans les domaines de la santé, de l'environnement et du climat, afin de renouveler les mécanismes de financement de l'aide au développement (Browne et Cordon, 2017). Conçu comme un « mécanisme financier innovant » censé renforcer l'efficacité de l'aide, il s'est rapidement imposé comme l'un des principaux bailleurs de fonds internationaux des programmes de santé mondiale². La nouvelle approche portée par le Fonds mondial s'appuie sur la mise en place d'instruments de financement identifiant les priorités de chaque pays. Elle accroît également la responsabilité des pays destinataires de l'aide, sur le plan de l'élaboration des demandes comme sur celui de l'allocation des fonds. Elle accorde enfin

1. Le Fonds mondial est créé en 2002 alors que l'épidémie du VIH/sida connaît une explosion sans précédent à l'échelle mondiale depuis le milieu des années 1990, notamment en Afrique, et que les financements internationaux apparaissent largement insuffisants pour faire face à l'enjeu sanitaire. Cette création a donc pour objectif d'accroître substantiellement et rapidement l'aide financière. Mais elle s'inscrit également dans un contexte marqué par des demandes pressantes des grands bailleurs de fonds (notamment les États-Unis et le Royaume-Uni) pour une réforme adossant les mécanismes financiers de l'aide à un « principe de sélectivité » censé améliorer l'efficacité des programmes internationaux. Désormais, les financements sont conditionnés par des mécanismes d'évaluation mesurant la performance des acteurs nationaux qui mettent en œuvre les programmes. Le choix de créer un fonds multilatéral, conçu comme un simple mécanisme financier, s'inscrit dans la volonté d'accroître le volume de l'aide, mais aussi de débureaucratiser l'action publique internationale en contournant les organisations multilatérales classiques.

2. Le Fonds mondial représente dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest et du centre la quasi-totalité des financements internationaux disponibles pour les trois épidémies (Eboko, Hane, Demange, Faye, 2015).

une place essentielle aux outils de gestion de l'aide et, notamment, au rapprochement des méthodes managériales des entités publiques de celles du secteur privé (Nay, 2018). Les grands principes de la « nouvelle gestion publique » (*New Public Management*) sont la délégation des responsabilités à des unités décentralisées et plus autonomes, la contractualisation sur des objectifs chiffrés précis et la mise en place de systèmes d'évaluation de la performance. Cette approche a eu des répercussions importantes sur le rôle des acteurs impliqués dans la lutte contre les trois pandémies. Le présent chapitre revient sur les conditions de mise en œuvre du nouveau mécanisme financier international sur la conduite des programmes sanitaires en Afrique de l'Ouest et du centre³. Il analyse tout particulièrement les effets des principes suivis par le Fonds sur la « managérialisation » de l'aide internationale en santé, fondée sur l'usage systématique de règles, de procédures et de formalités de caractère technique.

Les luttes contre les épidémies ciblées par le Fonds mondial n'ont pas suivi les mêmes séquences temporelles. Elles ont été engagées à des moments différents et ont donné lieu à des mobilisations sociales qui n'ont guère été coordonnées. Elles partagent néanmoins un certain nombre de caractéristiques communes : enjeux de santé publique importants, « verticalité » des programmes, coordination par des institutions spécifiquement dédiées au sein de l'appareil d'État. Il est nécessaire de garder à l'esprit l'importance des facteurs nationaux et locaux propres à chacun des pays receveurs de l'aide financière. Les structures sociales, les facteurs socio-économiques, les dynamiques associatives, l'histoire de l'État, les legs institutionnels et les cultures bureaucratiques nationales influent sur le fonctionnement des institutions publiques nationales (Darbon, 2003). Il est néanmoins possible d'observer, dans les pays d'Afrique de l'Ouest et du centre, un certain nombre de convergences institutionnelles qui accompagnent l'action du Fonds mondial (Eboko, 2013).

Dans ce chapitre, nous analysons les pratiques d'élaboration des projets et d'allocation des financements du Fonds mondial, dans le cadre des quatre grandes normes⁴ censées promouvoir une approche efficace, participative et respectueuse des spécificités des contextes institutionnels nationaux : le « partenariat », l'« appropriation », le « financement en fonction des résultats » et la « transparence ». Nous montrons que les procédures du Fonds, loin des vertus affichées, contribuent à la diffusion

3. Nous reprendrons ici les pays des régions d'Afrique de l'Ouest et du centre selon le classement du Fonds mondial : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Côte d'Ivoire, Gambie, Gabon, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, République centrafricaine, République du Congo, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Tchad et Togo.

4. Adoptée en mars 2005, la Déclaration de Paris entérine la réforme des mécanismes de l'aide publique internationale. Elle met en avant cinq principes : « l'appropriation » de l'aide par les pays ; « l'alignement » des programmes internationaux sur les stratégies, systèmes et procédures des pays ; « l'harmonisation » des activités des bailleurs de fonds et des organisations internationales ; la « gestion axée sur les résultats » ; la « responsabilité mutuelle » entre bailleurs, destinataires et parties prenantes.

de prescriptions managériales exerçant des effets contraignants sur la définition et la mise en œuvre des projets nationaux. C'est là le paradoxe du nouvel instrument multilatéral établi par les bailleurs : présenté comme un mécanisme financier donnant une forte autonomie aux acteurs de terrain, il exerce des effets coercitifs sur les stratégies nationales des pays financés.

Partenariat : de la norme internationale aux appropriations nationales

« Le seul moyen de mettre un terme aux épidémies de VIH, de tuberculose et de paludisme est de travailler ensemble : les autorités publiques, la société civile, les communautés touchées par la maladie, les partenaires techniques, le secteur privé, les organisations confessionnelles et les autres bailleurs de fonds. Tous les acteurs investis dans la riposte aux maladies doivent participer aux processus décisionnels »⁵.

Le principe du partenariat s'est imposé ces trente dernières années comme une norme de la nouvelle gestion publique. À l'image d'autres mots-valises fréquemment utilisés dans le champ des organisations internationales (Cornwall et Brock, 2005), la notion de partenariat est devenue un concept central des politiques de développement (Bailey et Dolan, 2011). L'idée générale de ce principe est que, pour instaurer un changement durable, il est nécessaire d'intensifier la coopération entre les bailleurs, administrations, opérateurs, parties prenantes et destinataires de l'aide. Chacun des partenaires apportant sa contribution, ses compétences et ses ressources pour la définition et la réalisation d'objectifs communs, c'est le caractère démocratique du partenariat qui donnerait une plus grande légitimité et une meilleure efficacité à la coopération multi-acteurs.

De ce principe a surgi l'idée de créer, dans le cadre du Fonds mondial, des instances de coordination nationale (*Country Coordinating Mechanism* ou CCM), dispositif de gouvernance pensé pour aboutir à une vision consensuelle entre les différents acteurs, valorisant le « partenariat national » et une approche « participative » ou « inclusive ». Les CCM intègrent, par exemple, des organisations représentant les populations affectées par les maladies. Le mandat des CCM comporte trois éléments centraux : 1) élaborer des requêtes et les présenter au Fonds mondial pour financement ; 2) désigner une ou plusieurs entités qui agiront à titre de bénéficiaires principaux de chaque subvention ; 3) suivre les subventions

5. Site du Fonds mondial [<http://www.theglobalfund.org/fr/overview/>] consulté le 7 juillet 2016.

pour évaluer les progrès accomplis. Véritable laboratoire institutionnel de la construction des stratégies de développement, le Fonds mondial a permis l'expérimentation d'une approche participative reposant sur un ensemble de règles de fonctionnement. Les « requêtes » déposées au Fonds mondial ne sont pas celles d'un gouvernement ou d'un acteur national particulier; elles sont considérées comme étant celles de l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre l'une des trois maladies, toutes organisations confondues, dans un pays donné. Les requêtes sont les documents de projet déposés par le pays auprès du Fonds mondial pour l'obtention de subventions. Elles deviendront des « notes conceptuelles » avec la mise en place du « nouveau modèle de financement » en 2014, à la suite du changement de la gouvernance du Fonds mondial (Pizarro, 2013). On parlera ainsi de la « requête du Bénin », quelle que soit l'organisation chargée de la gestion de la subvention. Le Fonds mondial prône l'idée d'un processus participatif pour mieux identifier et prendre en compte les problèmes et les attentes de l'ensemble des acteurs, notamment des associations de patients.

Dans les faits, l'exercice participatif présente des caractéristiques différentes. Tout d'abord, il est strictement encadré par des principes fixés par les instances genevoises du Fonds mondial. Ces dernières produisent des directives qui sont autant de prescriptions fixant le bon fonctionnement des CCM. Leur application donne lieu à des exercices obligatoires d'auto-évaluation, condition *sine qua non* de l'obtention, l'année suivante, de nouveaux financements pour le pays. Ensuite, la désignation des membres du CCM est un exercice de composition difficile. En effet, d'un côté, les CCM sont censés réunir des acteurs impliqués dans la lutte contre les trois maladies et dotés des compétences suffisantes pour planifier, piloter et suivre la mise en œuvre des subventions. D'un autre côté, leurs membres doivent être exempts de tout conflit d'intérêts. Ce dernier critère conduit souvent à écarter des candidats dotés des ressources nécessaires pour être membre (compréhension des enjeux, accès à l'information, disponibilité individuelle, inscription dans des réseaux professionnels et sociaux).

En outre, le système des CCM impose des modalités nouvelles de régulation des intérêts qui diffèrent des dispositifs d'action publique encadrés par les ministères nationaux de la Santé. Derrière les enjeux du partenariat, ce nouveau mécanisme provoque un réagencement général des intérêts. L'ensemble des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux est regroupé au sein d'une instance collégiale dans laquelle chaque membre a une voix égale. Contrairement à ce qui se fait traditionnellement pour l'élaboration des plans de développement sanitaire, le ministère de la Santé n'y est pas considéré comme l'autorité institutionnelle en charge de piloter des consultations nationales par le biais d'ateliers participatifs. Le système du CCM transforme donc les pratiques plus hiérarchisées et valorisées dans les autres domaines de la santé. Il renforce le rôle des acteurs sociaux dans un domaine en grande partie réservé

jusqu'alors à l'État. Ce ne sont plus les autorités gouvernementales et les administrations ministérielles, mais le CCM, dans son ensemble, qui représente désormais les intérêts nationaux⁶.

Enfin, en Afrique de l'Ouest et du centre, la capacité des administrations d'État⁷ à investir les CCM varie sensiblement d'un pays à l'autre. La plupart des CCM sont présidés par un représentant des autorités publiques, auquel un représentant de la société civile est associé en tant que vice-président. Certes, les directives du Fonds mondial exigent une répartition pluraliste des sièges au sein des CCM qui les préserve ainsi d'une trop forte emprise des autorités publiques, en fixant par exemple des critères précis d'admissibilité (pourcentage minimum de participation de la société civile à 40 %, liste préétablie des groupes constitutifs non gouvernementaux devant faire partie du CCM, documentation du caractère « inclusif » de l'écriture des notes conceptuelles, incitation à renforcer la présence du secteur privé ou des populations clés dans les projets). Toutefois, la position et l'influence de l'État au sein du mécanisme sont renforcées par sa meilleure intégration dans les dispositifs de l'aide internationale et par cette position, fréquente, en tant que président du CCM. À ce titre, on peut noter, à l'heure actuelle, un mouvement global de réinvestissement des bureaux de CCM par les administrations nationales. Cette dynamique témoigne d'une contestation non dissimulée des ministères nationaux à l'égard des règles du Fonds mondial⁸, visant à réintroduire un rapport d'autorité entre l'État et les autres acteurs au sein du CCM⁹.

6. Il arrive également, dans certains pays, que les intérêts nationaux soient identifiés à l'extérieur des CCM. Le Fonds mondial accepte de façon exceptionnelle, la possibilité de formuler des demandes hors CCM dans des situations particulières (par exemple, dans des pays en crise ou des pays autoritaires qui oppriment ou criminalisent des populations cibles). Cette possibilité de passer outre le CCM et l'État est donc clairement acceptée. Le Fonds mondial a, par exemple, jugé recevables des requêtes émanant de Somalie, de Cisjordanie, de la bande de Gaza ou encore d'un groupe d'ONG russes.

7. Le terme « État » renvoie ici aux autorités politiques gouvernementales et aux organes bureaucratiques nationaux intervenant dans le champ de la santé. Il est important de préciser non seulement la complexité du processus social qu'il implique, mais également, dans le contexte particulier des pays d'Afrique de l'Ouest et du centre, la très grande disparité entre les organes publics impliqués : programmes nationaux de lutte contre le sida, le paludisme ou la tuberculose, « organes de coordination multisectoriels » (englobant les différents ministères), cabinet de la Présidence, services et organismes de la Primature, etc.

8. Cette contestation s'est accentuée lors de la vague d'enquêtes menées par le Fonds mondial en 2010-2011. Au Mali, par exemple, suite à des tensions fortes avec celui-ci (suspensions de fraude, mission d'investigation du Fonds mondial, suspension d'une partie des financements), le ministère de la Santé a remplacé le président du Réseau malien des associations de personnes séropositives (RMAP+) à la tête du CCM.

9. Cette volonté des ministères nationaux de retrouver une forme de souveraineté est d'autant plus grande que, lorsque les enquêtes du Bureau de l'inspecteur général du Fonds mondial démontrent des malversations ou des dépenses non éligibles, c'est à l'État que le Fonds demande d'assumer financièrement les pertes.

Appropriation : entre subsidiarité et transfert de responsabilité

« Ceux qui mettent en œuvre les programmes sur le terrain savent mieux que personne comment lutter contre le VIH, la tuberculose et le paludisme en fonction de leur contexte local. L'appropriation par le pays signifie que les personnes établissent leurs propres solutions de lutte contre les trois maladies et en assument l'entière responsabilité. Chaque pays adapte sa riposte en fonction du contexte politique, culturel et épidémiologique »¹⁰.

L'appropriation est un principe inscrit dans la réforme du financement de l'aide internationale. Elle impose un principe de subsidiarité profitant aux pays destinataires de l'aide. Elle consiste, pour les bailleurs, à transférer aux acteurs gouvernementaux des pays du Sud la responsabilité de la programmation, du pilotage et de la mise en œuvre des stratégies de développement. Elle s'appuie sur l'idée que c'est aux gouvernements de maîtriser les conditions de leur propre développement (Nay, 2010). Les acteurs internationaux de l'aide, de leur côté, sont censés renoncer à toute forme d'intervention discrétionnaire dans les pays. Ils sont invités à s'aligner sur les stratégies nationales maîtrisées par les États. Formellement, ils se limitent désormais à transférer des ressources, apporter une aide technique et contrôler l'efficacité des programmes. Bien évidemment, l'appropriation implique, pour les États, de disposer des capacités suffisantes et des procédures démocratiques pour assumer la gestion des financements. Elle s'accompagne également, pour les bailleurs, de la multiplication de procédures de contrôle des subventions, notamment sous la forme d'évaluations récurrentes, particulièrement importantes dans le cadre du Fonds mondial.

L'appropriation comme construction d'une demande locale

Depuis sa création, le Fonds mondial insiste sur son attachement à des programmes répondant à une « demande locale ». Il reprend à son compte le principe d'*ownership* développé par les grands bailleurs de fonds internationaux (Raffinot, 2010). Ce principe d'appropriation est d'autant plus fort que le Fonds mondial se définit comme un instrument de financement de projets fondés sur les priorités de chaque pays, n'édicant aucune norme ni aucune recommandation technique.

L'autonomie des États dans la définition des politiques en matière de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose peut pourtant être largement questionnée, tant les recommandations internationales sont fortes et

10. Site du Fonds mondial [<http://www.theglobalfund.org/fr/overview/>] consulté le 13 février 2016.

exercer un effet de standardisation des stratégies (Eboko, 2015a). De 2002 à 2014, les demandes de financement étaient présentées dans le cadre de « séries » (*rounds*) lancées par le Fonds mondial, dont le principal critère d'acceptation était la « qualité » de la demande. Les pays n'étaient pas en concurrence les uns par rapport aux autres et les financements disponibles étaient suffisamment élevés pendant cette décennie pour que toute demande bien construite, pertinente et documentée puisse être financée. Le nouveau modèle de financement mis en place en 2014 rompt avec ce principe et met en place une méthodologie d'allocation qui plafonne et alloue des financements aux pays éligibles selon des mécanismes d'approbation des financements. L'allocation de chaque pays est fondée sur la charge de morbidité de chaque maladie et sur le niveau de revenu du pays, puis ajustée afin de tenir compte des financements d'autres bailleurs de fonds et des financements historiques du Fonds mondial dans le pays (prenant en compte les capacités d'absorption du pays). Les « notes conceptuelles » restent donc fondées sur le principe de la réponse à une demande locale, mais elles doivent être contenues dans les « allocations pays » calculées par le Fonds mondial et répondre à des normes d'efficacité importante. Ces nouvelles règles ont pour visée l'amélioration de la performance. Ainsi ces requêtes doivent-elles démontrer le caractère approprié et « coût efficace » des stratégies qu'elles proposent. Il s'agit là d'une évolution importante du Fonds mondial qui dresse une liste de pays dits « prioritaires », fondée notamment sur le niveau de prévalence de la maladie, le niveau de pauvreté du pays et la capacité de financement, avec des plafonds par pays. De fait, c'est l'offre qui détermine une grande part de l'allocation des fonds, plutôt que l'identification d'un besoin émanant des pays.

Même lorsqu'une structure publique nationale est « bénéficiaire principal » des subventions du Fonds mondial, le fonctionnement de ce dernier est à l'opposé du principe de l'appui budgétaire, généralement analysé comme le mécanisme le plus proche des principes d'appropriation et d'alignement¹¹. En effet, loin d'alimenter un « panier commun », le fonctionnement du Fonds mondial nécessite la mise en place de comptes en banque séparés et gérés de façon totalement autonome des systèmes nationaux en place, selon des cycles de programmation propres et sous le contrôle d'équipes spécifiques constituées en « unité de gestion » et fonctionnant sur un mode « projet ». À cet égard, les procédures de suivi et de gestion financière du Fonds apparaissent si singulières qu'elles ne peuvent pas être harmonisées avec celles mises en place par les autres bailleurs de fonds. Ces différences portent notamment sur la fréquence des rapports (plus importante pour le Fonds), sur les mécanismes budgétaires et comptables, sur les rythmes d'avance de trésorerie ou encore sur le système de

11. L'appui budgétaire consiste à apporter des ressources supplémentaires au budget national à travers des transferts de fonds sur le compte du Trésor. Ces fonds sont fongibles et permettent d'augmenter les ressources de l'État bénéficiaire et par là son propre budget.

validation et de suivi des activités (avec l'introduction d'acteurs spécifiques pour le Fonds mondial : les « agents locaux du Fonds »).

Malgré les efforts réalisés et la possibilité de consacrer une partie des financements au renforcement des systèmes de santé, le Fonds mondial a souvent accentué la dimension verticale de la lutte contre les épidémies en Afrique. Rompant avec l'approche sectorielle globale, les programmes financés par le Fonds mondial restent aujourd'hui très peu intégrés aux Plans nationaux de développement sanitaire (PNDS). La collecte des données liées au VIH/sida, au paludisme et à la tuberculose s'organise le plus souvent parallèlement aux systèmes nationaux d'informations sanitaires, par des canaux spécifiques et avec des fréquences différentes. Les données sont bien souvent saisies par des opérateurs contractuels, à l'aide de logiciels spécifiquement dédiés, avec des circuits de collecte et de diffusion particuliers. Les centrales nationales d'achat ne sont par ailleurs quasiment plus responsabilisées dans l'approvisionnement en produits de santé concernant les trois maladies.

Enfin, si les politiques d'appropriation soutiennent l'idée de renforcer l'adhésion des élites politico-administratives, on peut s'interroger sur le chevauchement des sphères publiques et privées dans la mise en œuvre des projets. En effet, les équipes de gestion des « bénéficiaires principaux » publics du Fonds sont souvent constituées de personnels contractuels, recrutés de manière *ad hoc*, sur la base de salaires bien supérieurs à ceux de la fonction publique. De manière parallèle, les équipes du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ou des ONG internationales désignées comme bénéficiaires principaux sont en grande partie formées par d'anciens fonctionnaires. Ce double mouvement d'introduction d'unités de gestion contractuelles dans les institutions publiques d'une part, et de « promotion » de cadres du système public dans des institutions non gouvernementales d'autre part, révèle un brouillage croissant des frontières entre le système public et le système privé. Cette difficulté à délimiter l'État est d'autant plus grande que les acteurs publics impliqués sont nombreux et souvent peu coordonnés (présidences de la république, primatures, ministères de la Santé, instances de coordination intersectorielle, etc.).

L'appropriation comme transfert de responsabilité vers les acteurs nationaux

Le Fonds mondial propose par ailleurs une réforme des politiques de santé qui s'appuie sur l'adoption d'un nouveau dispositif organisationnel pour le pilotage et la mise en œuvre des subventions. Dans la continuité des programmes « MAP » (*Multi-Country Aids Program*) de la Banque mondiale, les modalités pratiques de financement du Fonds reposent sur des logiques d'organisation faitières. Dans ce cadre, une convention est signée entre celui-ci et un « bénéficiaire principal », lequel signera à son

tour des conventions avec des sous-bénéficiaires. Des unités de gestion (équipe d'agents contractuels, spécifiquement recrutés et totalement dédiés à la gestion des subventions du Fonds mondial) sont constituées au sein d'organisations mandatées en tant que bénéficiaires principaux, qu'ils soient publics ou privés. Ce système de contractualisation entraîne une segmentation des responsabilités, réparties dans des unités autonomes (les bénéficiaires principaux) et une dilution de la responsabilité sur des dispositifs éclatés, non permanents et extérieurs à la structure de l'État. Chaque bénéficiaire principal, à qui la gestion des projets est entièrement confiée, est responsabilisé sur l'atteinte d'objectifs globaux, précis, fixés dans les conventions de subventions, synthétisant les résultats attendus de l'ensemble de leurs sous-récepteurs. Ce nouveau dispositif repose également sur la diffusion de nouveaux outils et instruments : logiciels, systèmes d'informations sanitaires et de gestion des données, cycles de projets, techniques de classement visant une présentation « scientifique » des résultats. De nombreux éléments que nous évoquerons plus loin vont dans le sens de cette logique de contractualisation : recours à des « agents locaux du Fonds » (LFA)¹², systématisation des cadres de performance, nouvelles approches d'approvisionnement¹³.

La désignation des bénéficiaires principaux donne une place centrale aux acteurs internationaux, au détriment des autorités sanitaires publiques et le choix est effectué par les CCM, qui doivent ensuite faire valider cette décision par le Fonds mondial¹⁴. Le principe général consiste à désigner les bénéficiaires principaux parmi les « acteurs nationaux ». Pour autant, dans les faits, la gestion des subventions est confiée bien souvent à des agences des Nations unies ou à des ONG internationales. Le choix d'organisations internationales en tant que bénéficiaire principal est en théorie provisoire, et doit s'accompagner d'un plan de transition et de renforcement des compétences des acteurs nationaux, selon les directives et les critères d'admissibilité pour les instances de coordination nationale. En 2015, sur 398 subventions actives dans le monde, 153 étaient confiées à des bénéficiaires principaux gouvernementaux, 56 à des organisations multilatérales et 189 à des ONG (Silverman, Over et Bauhoff, 2015). En

12. Lorsque le Fonds mondial n'a pas de représentation dans les pays, il contractualise avec des « agents locaux du Fonds » (LFA), consultants indépendants intervenant comme prestataires externes. Ces agents surveillent et évaluent, au nom du Fonds, la mise en œuvre et les résultats des subventions.

13. L'achat des médicaments n'est en général plus géré par les centrales d'achat des pays bénéficiaires, mais par des agents d'approvisionnement sélectionnés et directement contractualisés par le Fonds mondial : par exemple, Population Services International (PSI) a été choisi pour les moustiquaires imprégnées, et Partnership for Supply Chain Management (PFSCM) pour les ARV/ACT et les produits secondaires.

14. Il est important de rappeler ici l'implication financière parfois importante des pouvoirs publics des pays de la région (Burkina Faso et Niger, par exemple). Dans le cadre du nouveau modèle de financement, l'apport financier des pouvoirs publics doit atteindre un seuil minimal, il doit être en augmentation par rapport aux années précédentes et le montant des dépenses réalisées doit être communiqué au Fonds mondial.

Afrique de l'Ouest et du centre, la part représentée par les structures publiques était légèrement plus importante, puisque la moitié des subventions (112 sur 214) étaient confiées à des entités publiques (ministère de la Santé et « programmes nationaux » de lutte contre les épidémies), près d'un quart (49 sur 112) ont été gérés par le PNUD. De plus, 23 % l'ont été par des ONG internationales, pour la plupart américaines (comme *Population Service International*, *Catholic Relief Services*, *Plan International*). Depuis la mise en place du Fonds mondial, une seule convention a été gérée par un bénéficiaire principal du secteur privé lucratif (au Bénin), une seule par une organisation bilatérale (GIZ, l'agence de coopération technique allemande en Guinée) et 14 par des ONG nationales. Le Fonds mondial a longtemps soutenu le principe du *dual track* (ou « financement à deux voies » liant un bénéficiaire public et un bénéficiaire non gouvernemental) au nom de l'efficacité des programmes, les CCM étant d'ailleurs tenus de justifier leur décision s'ils ne suivaient pas ce principe. Le moment du choix des bénéficiaires principaux met donc souvent en exergue une nouvelle distribution des responsabilités montrant les limites du principe d'appropriation, les organisations gouvernementales se retrouvant de fait en concurrence avec des acteurs internationaux pour gérer les financements alloués. Il arrive même régulièrement que les acteurs nationaux (par exemple les « programmes nationaux ») deviennent « sous-bénéficiaires » de financements gérés par des ONG internationales ou des agences onusiennes, et dans quelques cas par des acteurs associatifs du pays. Ces programmes, habituellement désignés pour assurer la coordination nationale, peuvent donc se retrouver en situation de dépendance financière vis-à-vis d'organisations qu'ils sont censés coordonner.

Enfin, le dispositif du Fonds mondial crée une logique de « prestation de service » qui modifie la relation entre les acteurs au niveau du pays. Lorsqu'une organisation publique nationale se retrouve par exemple la bénéficiaire principale, elle n'est plus dans un rôle de régulation et de coordination d'acteurs autonomes : elle est désormais chargée de la gestion des financements qui lui ont été confiés et de leur redistribution à des organisations « prestataires » chargées de réaliser des activités précises, sur la base de termes de référence fixés par le bénéficiaire principal, et financées par lui¹⁵. Cette configuration entraîne une concurrence entre les acteurs nationaux destinataires des fonds, et notamment entre les associations communautaires. Cette concurrence est particulièrement forte dans un contexte de raréfaction des financements (depuis 2010) et de diminution progressive du nombre de sous-bénéficiaires. En effet, ce nombre a progressivement diminué pour faciliter la gestion et le suivi des fonds¹⁶. Le Fonds mondial ayant remplacé une multitude de petits guichets de

15. Cette logique pyramidale peut être également déclinée à l'échelon inférieur, les sous-bénéficiaires « chapeautant » des organisations sous-sous-bénéficiaires, etc.

16. En 2015, plus de la moitié des subventions comptaient moins de dix organisations sous-réceptives (Silverman *et al.*, 2015).

financement (coopérations bilatérales ou fondations privées notamment), les moyens sont aujourd'hui concentrés entre les mains de quelques organisations, ce qui pourrait à terme altérer la dynamique participative du processus décisionnel.

**Le financement lié aux résultats :
les effets contraignants du *new public management*
sur l'élaboration des stratégies de santé**

« La continuité des financements dépend de résultats avérés, minutieusement suivis et vérifiés par les agents locaux du Fonds »¹⁷.

Les principes de la nouvelle gestion publique visent à faire passer les organisations publiques d'une logique de moyens à une logique de résultats, dans le but d'améliorer la performance de leurs programmes. Si le Fonds mondial n'est pas la première organisation internationale à reprendre le principe du « financement en fonction des résultats » (*performance based funding*), il a largement contribué à la diffusion de mécanismes financiers liant directement le niveau des subventions accordées aux pays à l'atteinte de résultats prédéterminés et fixés au moment de l'écriture des notes conceptuelles, au sein de cadres de performance. Il ne s'agit pas ici d'un système de paiement forfaitaire sur la base de la quantité ou de la qualité des services délivrés, comme cela se fait généralement dans le secteur de la santé¹⁸. Un bénéficiaire principal qui n'aura pas répondu aux attentes prescrites en début de cycle ne pourra pas prétendre recevoir l'ensemble de la tranche financière suivante, que les gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial pourront diminuer, éventuellement suspendre. Il ne s'agit donc pas d'un système incitatif de prime à la performance¹⁹, mais plutôt d'un système visant à sanctionner une performance jugée insatisfaisante.

17. Site du Fonds mondial [<http://www.theglobalfund.org/fr/overview/>] consulté le 7 juillet 2016.

18. De manière concrète, chaque bénéficiaire principal envoie au Fonds mondial, de façon régulière, un rapport présentant une synthèse de ses résultats (incluant ceux de l'ensemble des sous-bénéficiaires qui lui sont rattachés), ainsi qu'une lettre de demande d'avance pour la période suivante. Selon le niveau d'atteinte des résultats (capacités d'absorption des fonds, pourcentage d'activités réalisées et atteinte des objectifs chiffrés définis par les indicateurs) et sur la base d'un avis produit par l'Agent local du Fonds (LFA), le Fonds mondial attribue une note (de A1 à C) qui conditionne le versement de la tranche de subvention suivante. Ainsi, un bénéficiaire ayant réalisé toutes les activités prévues (donc dépensé la totalité de la dernière avance de financement) et ayant atteint les objectifs de son cadre de performance se verra vraisemblablement attribuer une bonne note et recevra 100 % du financement initialement prévu pour la tranche suivante.

19. Notons par contre la mise en place des financements incitatifs lors de l'élaboration des notes conceptuelles qui répond à cette logique positive: le Fonds mondial

Ces mécanismes invitent à s'interroger sur la pertinence des indicateurs, sur leur capacité à évaluer la performance des pays et sur les conditions de production des données qui alimentent ces mécanismes sélectifs.

Le choix des indicateurs, une pratique sous contrainte

Les indicateurs de suivi sont choisis au moment de l'élaboration des requêtes, parmi une liste d'indicateurs standardisés proposés par le Fonds mondial (afin de pouvoir être ensuite agrégés). Cette liste comprend des indicateurs « de résultats », « d'impact » ou « de couverture », élaborés en partenariat avec les agences onusiennes de référence sur ces questions (notamment l'Organisation mondiale de la santé et l'ONUSIDA). Le choix des indicateurs du cadre de performance produit des effets sur le contenu des stratégies de santé développées au niveau national : priorisation des activités les plus « efficaces », focalisation sur la quantité de bénéficiaires touchés, des services réalisés ou des tests effectués, plutôt que sur la qualité, etc.

Le Fonds mondial cherche par exemple en priorité à évaluer le nombre de « vies sauvées », un choix qui oriente certainement le type de stratégies développées par les pays, privilégiant des approches curatives de la santé au détriment d'approche préventive (Kerouedan, 2015). Si le « nombre de vies sauvées » est son indicateur phare, le Fonds mondial fait également des estimations relatives au nombre d'infections évitées. Il accorde une attention particulière au « nombre de personnes actuellement sous traitement antirétroviral », au « nombre de cas de tuberculose testés et soignés », ou au « nombre de moustiquaires imprégnées distribuées ». Cette approche a pu également entraîner des effets de priorisation de certaines activités sur d'autres, renforçant parfois le caractère « vertical » de la lutte contre les maladies (McCoy, Jensen, Kranzer, Ferrand et Korenromp, 2013) plutôt qu'une logique de renforcement des systèmes de santé. On peut également questionner, en l'Afrique de l'Ouest et du centre, le principe de définir des cibles fixes à atteindre en trois ou cinq ans, longtemps « gravées dans le marbre » tout au long des subventions. Cet exercice est d'autant plus compliqué que le cadre de performance fait partie intégrante de la convention de subvention signée avec le Fonds mondial et que les résultats obtenus conditionnent, comme nous l'avons vu, les financements à venir. Enfin, les critiques relatives au décalage de l'approche gestionnaire du « cadre logique » par rapport aux dynamiques et aux réalités locales (Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2013) pourraient être largement reprises ici, notamment le fait que ces indicateurs soient essentiellement quantitatifs et ne peuvent de ce fait restituer qu'une partie de la réalité²⁰.

distingue les financements indicatifs de l'enveloppe pays des financements « incitatifs », réservés à des pays particulièrement performants, et proposant des activités innovantes.

20. Le Fonds mondial se caractérise par une très grande production discursive. Il utilise un vocabulaire révélant bien cette logique financière (par exemple « allocation

La « course à la donnée » : vers un découplage du Fonds mondial et des systèmes nationaux

La continuité des financements étant tributaire des résultats obtenus s'est ouverte une véritable course à la donnée au niveau des pays, allant des données épidémiologiques jusqu'aux données centrées sur les activités de programme. Le Fonds mondial insiste sur la nécessité de fonder les stratégies nationales sur des résultats scientifiques (Guilbaud, 2015), afin de concentrer les financements sur des projets ayant un maximum d'impact en termes de santé publique. Cette approche par les données valorise les opérations statistiques et les dispositifs de classement. Elle prend appui sur des méthodologies qui s'inspirent des modes de raisonnement scientifique. Elle conduit également à dépolitiser les enjeux de la lutte contre les trois maladies, puisque les stratégies recourent à des éléments quantitatifs, objectivés, écartant en général les dimensions politiques et sociales des problèmes. Une pression forte s'exerce par ailleurs constamment sur l'ensemble des acteurs pour documenter les activités et, le cas échéant, ajuster les données obtenues. Le Fonds mondial recommande aux pays de consacrer 5 à 10 % de l'ensemble des subventions au suivi-évaluation. La révision des indicateurs à la baisse est une opération quasi impossible, car elle signifie l'arrêt des financements. Non seulement les bénéficiaires de subventions renforcent leurs équipes de suivi-évaluation et accroissent substantiellement les budgets consacrés à la mesure des résultats, mais il leur arrive de modifier leurs résultats, en surestimant le nombre de patients sous traitement médical, de façon à ne jamais perdre de financement.

Cette course à la « bonne donnée » conduit ainsi à la mise en place de systèmes de suivi de plus en plus sophistiqués, dont l'un des effets induits est d'être de plus en plus déconnectés des systèmes nationaux d'information sanitaire. Des systèmes de collecte spécifiques sont mis en place, basés sur des supports spécifiques, enregistrés par des opérateurs de saisie recrutés sur la subvention du Fonds mondial. On observe toute une panoplie de modalités de production des données (« enquêtes nationales », « sites sentinelles », recueil systématique d'« informations en routine », développement de logiciels de « suivi des patients », « missions de suivi-évaluation », etc.). La majorité des centres de dépistage et de prise en charge étant gérée par des établissements sanitaires publics²¹, la produc-

d'aide par la performance » ou « gestionnaires de portefeuille »). Dans la lignée de Michel de Certeau, c'est ce que Pierre-Marie David a nommé « la logique scripturaire » dans le cas de l'implication du Fonds mondial en République centrafricaine (David, 2013).

21. La situation n'est pas exactement la même dans tous les pays, mais, de manière globale, le système public assure en grande partie le suivi des patients. On notera ici l'implication très forte de la société civile dans le dépistage et la prise en charge du VIH dans certains pays comme le Mali où la majorité de la file active des patients sous traitements est gérée par le système communautaire.

tion des données, y compris lorsqu'elle est parallèle au système national d'information sanitaire, restera finalement le domaine dans lequel l'État gardera un rôle de premier plan. Sa mainmise sur les données lui donne même parfois un moyen de pression réelle dans les négociations avec le Fonds mondial et l'ensemble de ses autres partenaires. S'il n'est pas directement responsabilisé pour mettre en œuvre les subventions du Fonds mondial, la maîtrise des données devient une ressource forte pour l'État dans ce contexte.

Avant de mesurer des résultats de santé, le système mis en place dans le cadre du Fonds mondial privilégie l'évaluation des capacités de gestion de l'organisation. En effet, la mesure de l'efficacité des subventions ne se fonde pas seulement sur des indicateurs de santé, mais aussi sur les « capacités d'absorption » des bénéficiaires de l'aide. Cette capacité à « décaisser », c'est-à-dire à dépenser l'argent, est devenue aujourd'hui essentielle. Elle devient un enjeu crucial dans un contexte général de raréfaction des financements et de mise en concurrence des acteurs du développement. Si le Fonds mondial a permis de mobiliser des volumes de financements sans précédent, l'enjeu est aujourd'hui, pour ses bénéficiaires principaux, de maintenir les flux des subventions. Un bénéficiaire « efficace » doit avant tout être doté d'une bonne capacité de gestion : il doit être capable de coordonner, de gérer et de suivre l'ensemble des sous-récepteurs, de rendre compte de l'utilisation des financements, de documenter l'atteinte des cibles et le taux de réalisation des plans d'action. La recherche de la « bonne gestion » renforce le rôle des ONG internationales et des agences onusiennes au détriment des acteurs nationaux de lutte contre le sida, le paludisme ou la tuberculose. Elle prime ainsi largement la vision politique et affaiblit immanquablement la capacité de leadership des autorités nationales.

Transparence : une prescription managériale sous le contrôle des experts

« Le Fonds mondial conduit l'ensemble de ses activités dans un souci de grande transparence et en exige autant de ses partenaires, notamment pour les demandes de financement, les attributions de financements, les résultats des subventions, les résultats institutionnels, la gouvernance et le suivi stratégique. Les audits et les enquêtes réalisés par le Bureau de l'Inspecteur général sont rendus publics. De plus, le Fonds mondial adhère pleinement à l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide et y participe »²².

22. Site du Fonds mondial [<http://www.theglobalfund.org/fr/overview/>] consulté le 7 juillet 2016.

Dès sa création en 2002, le Fonds mondial est conçu comme un mécanisme modèle de la transparence de l'aide internationale. Insistant sur le droit à l'information et prônant une « tolérance zéro face à la corruption », il exige un niveau élevé de transparence de ses pays bénéficiaires, dans leurs relations avec les autres organisations, les bailleurs de fonds et le grand public. Les règles de fonctionnement de son conseil d'administration incarnent également cette exigence, posant pour principe la diffusion systématique de l'ordre du jour, des décisions prises et de certains documents de travail des membres. On peut également noter la présence d'un observateur indépendant, spécifiquement dédié au Fonds (Aidspan²³). La transparence lui permet d'ailleurs d'être favorablement positionné sur l'index de la transparence de l'aide²⁴. Nous nous attarderons ici sur trois niveaux de mise en œuvre de ce principe dans le fonctionnement de l'organisation : la diffusion d'informations relatives aux subventions en cours dans les pays ; la publicité des résultats des opérations de contrôle menées par le bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial ; la transparence des processus décisionnels internes au Fonds. Nous verrons que, si la transparence est réelle pour chacun de ces trois niveaux, la technicisation croissante des procédures de transparence est telle qu'elle donne de fait une place privilégiée à ceux qui en maîtrisent la complexité.

Tout d'abord, le Fonds mondial donne accès à ses documents internes, en mettant en ligne les conventions, plans d'action et budgets détaillés de l'ensemble des subventions signées avec les pays. Chaque dollar dépensé doit pouvoir être « tracé ». Chaque note attribuée par le Fonds mondial aux bénéficiaires doit être disponible. Son fonctionnement est également marqué par ces exigences au niveau des pays. Par exemple, les documents de désignation des membres qui composent les CCM, comme l'ensemble des délibérations liées au choix des bénéficiaires principaux font l'objet d'une publicité et leurs comptes rendus doivent pouvoir être accessibles à quiconque voudra les consulter. Les CCM doivent apporter la preuve de leur bon fonctionnement, du respect des directives élaborées par le Fonds mondial et de leur caractère participatif. Les CCM s'engagent de surcroît à diffuser à la demande l'ensemble des documents relatifs à leur fonctionnement ou au contenu des subventions en cours. Il reste que l'ouverture de l'information au plus grand nombre doit être relativisée en raison du caractère technique de l'information disponible et du recours à un langage administratif très spécifique.

Ensuite, les opérations de contrôle sont confiées au niveau des pays aux agents locaux du Fonds (*Local Funds Agents* ou LFA) intervenant comme prestataires externes, puis à l'inspecteur général du Fonds mondial dont le

23. Aidspan est une organisation internationale à but non lucratif basée au Kenya, dont la mission est d'agir comme observateur indépendant du Fonds mondial.

24. En 2016, le Fonds mondial était en cinquième position parmi les 46 bailleurs analysés dans l'indice de transparence de l'aide publié par *Publish What You Fund* et l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide.

bureau est directement rattaché au conseil d'administration du Fonds mondial (donc indépendant du secrétariat du Fonds mondial). Notons ici la faible implication des États, des bénéficiaires principaux et du secrétariat du Fonds mondial lui-même dans le processus de contrôle. Celui-ci est tenu de publier sur son site internet l'ensemble des rapports d'audits menés par son inspecteur général, à la fois les rapports et les enquêtes effectuées dans les pays bénéficiaires, mais également ceux réalisés sur les services de son secrétariat. La publication de ces rapports a parfois généré des tensions fortes entre le secrétariat et les partenaires nationaux du Fonds mondial, mais aussi entre celui-ci et ses bailleurs. Le fait que le grand public puisse avoir accès à l'intégralité de ces documents techniques pointant du doigt de manière très précise certains services ou certains responsables a provoqué des réactions très vives²⁵. Ces tensions révèlent des difficultés intrinsèques propres à la logique de la transparence²⁶, et au fait d'exposer au grand public des documents complexes et sensibles.

Enfin, le Fonds mondial entend garantir une transparence relative à ses mécanismes de décision. Ceux-ci sont marqués par une externalisation importante des services et par une technicisation forte des outils décisionnels. Concernant l'attribution des financements, les propositions des pays sont analysées par des experts, réunis au sein d'un comité *ad hoc* constitué de spécialistes de la santé, du développement et de la finance. Ainsi, le Technical Review Panel (TRP) est chargé d'évaluer le bien-fondé technique de chaque demande de financement. Le Fonds mondial se base sur cet avis externe et indépendant pour allouer les financements. Le Fonds mondial ne porte donc pas entièrement la responsabilité du financement, dans la mesure où ses décisions s'appuient sur les conclusions d'un groupe d'experts indépendants. De même, le Fonds n'ayant pas de bureaux ou de représentants dans les pays, il confie le suivi aux « agents locaux du Fonds » (LFA) qui s'assurent de la bonne gestion et de l'efficacité des subventions. Les grands cabinets d'audit internationaux (comme KPMG ou PwC) sont missionnés en tant que LFA pour évaluer les capacités des potentiels bénéficiaires principaux ou produire une analyse sur la performance des pays. Les décisions prises par le Fonds sont donc largement fondées sur des analyses et recommandations indépendantes, techniques, difficiles à comprendre pour le grand public.

Si le Fonds mondial reprend à chacun de ces trois niveaux les méthodes et concepts propres à la gestion publique des organisations internationales

25. Certains rapports ont en effet révélé d'importants dysfonctionnements et parfois des malversations dans l'usage des subventions du Fonds. Au Mali, par exemple, des tensions ont accompagné la publication en 2011 d'une enquête menée sur les subventions liées au paludisme et à la tuberculose, faisant état de dépenses inéligibles pour un montant de 5,2 millions de dollars américains. Une autre enquête sur le VIH a mis plusieurs années avant d'être publiée par le Fonds mondial, incitant le gouvernement à réaliser un « contre-audit » de la partie nationale.

26. La réaction du Fonds face à ces difficultés a été la mise en place d'une série de mesures visant à anticiper et à gérer les risques potentiels (Solthis, 2014).

(comme « l'analyse des *gaps* » dans les choix budgétaires), il crée également ses propres catégorisations (par exemple la répartition des pays éligibles en « bandes », visant à déterminer leur niveau d'allocation financière) qui permettent l'exercice d'un contrôle sur son environnement. La maîtrise de cette rhétorique particulière, constituée en « *novlangue* » incontournable pour tous les acteurs du Fonds, est un élément important de la professionnalisation des experts travaillant dans son environnement. Elle contribue à créer un univers particulier dont sont exclus ceux qui n'en maîtrisent pas les notions. La complexification croissante des procédures a entraîné ainsi une augmentation croissante du pouvoir des experts. Elle a justifié la mise en place, depuis 2014, d'un nouveau modèle de financement²⁷, censé être plus simple et construit selon une logique itérative, mais dont la mise en place a concrètement donné lieu à de nombreux nouveaux concepts²⁸ et à un recours massif à l'expertise. Cette logique de la transparence va de pair avec une technicisation élevée des décisions. Elle reste néanmoins l'une des caractéristiques les plus fortes de cet instrument du financement international de la santé.

Conclusion

L'intensification de la lutte contre les grandes épidémies au cours des années 2000 s'est accompagnée de nombreuses réformes destinées à transformer les conditions d'allocation de l'aide internationale en santé. Le Fonds mondial illustre à cet égard le renouvellement de la gouvernance financière de l'aide au développement. Dans le cadre de ce mécanisme, les grands principes de la nouvelle gestion publique promus par les bailleurs internationaux ont été déclinés en instruments d'action publique adaptés aux questions de santé mondiale. Le Fonds mondial joue un rôle majeur dans l'expérimentation, la légitimation et la diffusion des normes néomanagériales dans le champ des institutions internationales. Pensé en opposition au modèle de l'administration wébérienne, il se présente encore aujourd'hui comme un mécanisme souple, évolutif et ouvert aux financements privés.

27. Le nouveau modèle de financement (NMF), mis en place par le Fonds mondial, modifie substantiellement son fonctionnement, proposant un calendrier de soumission plus souple et une plus grande prévisibilité du niveau des financements disponibles pour chaque pays.

28. On peut citer le concept de « fonds incitatifs », également appelés « financement d'encouragement ». Dans le nouveau système, une méthode a été mise au point, qui permet de calculer une « allocation de base » pour chaque pays. En plus de celle-ci, les pays pourront tenter d'obtenir des fonds incitatifs visant le financement d'activités additionnelles considérées comme « innovantes ».

Dans les faits, en une décennie, la multiplication des injonctions techniques et managériales dans la gestion du Fonds mondial a contribué à la formation d'un mécanisme de plus en plus bureaucratique. Elle témoigne de la tendance des politiques de réforme inspirées du marché au développement des procédures formelles, contraignantes et systématiques (Hibou, 2012). La mise en place du Fonds mondial a eu des répercussions importantes sur les pratiques des administrations dans les pays en développement : partage du pouvoir avec des acteurs nationaux et transnationaux au sein d'instances locales de gouvernance du Fonds mondial (les CCM) transformées en « matrice de l'action publique » (Eboko, 2015b) ; renforcement du rôle des experts techniques dans la construction des programmes ; ouverture des processus décisionnels aux acteurs sociaux représentant la société civile. Dans ce contexte, le Fonds mondial, derrière un régime de procédures valorisant officiellement une approche *bottom-up*, se déploie comme un mécanisme contraignant limitant l'autonomie des acteurs nationaux de santé dans les pays bénéficiaires de l'aide internationale.

Bibliographie

- Bailey F. et Dolan A., 2011, « The Meaning of Partnership in Development: Lessons in Development Education », *Policy and Practice: A Development Education Review*, vol. 13, p. 30-48.
- Browne S. et Cordon R., 2017, « Vertical Funds: New Forms of Multilateralism », *Global Policy*, vol. 8, n° 5, p. 36-45.
- Cornwall A. and Brock K., 2005, « What do Buzzwords do for Development Policy? A Critical Look at “Participation”, “Empowerment” and “Poverty Reduction” », *Third World Quarterly*, vol. 26, n° 7, p. 1043-1060.
- Darbon D., 2003, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, p. 135-152.
- David P.-M., 2013, *Le traitement de l'oubli. Épreuve de l'incorporation des anti-rétroviraux et temporalités des traitements du sida en Centrafrique*, thèse de sociologie de la santé, Université de Montréal/Université de Lyon 1 Claude Bernard.
- Eboko F., 2013, « Déterminants socio-politiques de l'accès aux antirétroviraux en Afrique: une approche comparée de l'action publique contre le sida » in Possas C. et Larouzé B. (dir.), *Propriété intellectuelle et politiques publiques pour l'accès aux antirétroviraux dans les pays du Sud*, Paris, ANRS « Sciences sociales et sida », p. 207-224.
- Eboko F., Hane F., Demange E. et Faye S., 2015, « Gouvernance et sida en Afrique. Instruments, instrumentation, instrumentalisation de l'action publique internationale. L'exemple du Fonds mondial », *Mondes en Développement*, vol. 169, n° 2, p. 59-74.
- Eboko F., 2015a, *Repenser l'action publique en Afrique. Du sida à la globalisation des politiques*, Paris, Karthala, 264 p.
- Eboko F., 2015b, « Vers une matrice de l'action publique en Afrique. Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine », *Questions de recherche*, CERI Sciences Po, n° 45, p. 1-40.
- Kerouedan D., « Les bonnes pratiques de la global health. Améliorer la santé ou bien gérer l'argent ? » in Klein A., Laporte C. et Saiget M., 2015, *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Presses de Sciences-Po, p. 107-108.
- McCoy D., Jensen N., Kranzer K., Ferrand R.A. and Korenromp E.L., 2013, « Methodological and Policy Limitations of Quantifying the Saving of Lives: A Case Study of the Global Fund's Approach », *PLoS Med*, vol. 10, n° 10, p. 1-8.
- Nay O., 2010, « Les politiques de développement », in Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Les politiques 2: Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 139-170.
- Nay O., 2018, « Gouverner par le marché. Les relations entre gouvernements et acteurs privés dans les politiques internationales de développement », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n° 2, p. 127-154.
- Pizarro L., 2013, « Comment financer le Fonds mondial ? », *Transcriptases*, 149, p. 12-13.
- Silverman R., Over M. and Bauhoff S., 2015, *Aligning Incentives, Accelerating Impact*, Report for the Center for Global Development Working Group on Next Generation Financing Models in Global Health, 49 p.

- Raffinot M., 2010, « L'appropriation (*ownership*) des politiques de développement: de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, vol. 149, n° 1, p.87-104.
- Solthis, 2014, « Gestion des risques dans les États fragiles, la santé d'abord ! », *Rapport Solthis*, Paris, 58 p.

6

La participation des entreprises privées à la lutte contre le VIH/sida en Côte d'Ivoire et au Cameroun

Une collaboration publique/privée impossible ?

Anne BEKELYNCK

Dès la fin des années 1990, certaines entreprises privées basées en Afrique subsaharienne ont initié des programmes d'accès aux traitements antirétroviraux de manière pionnière, en dehors de toute injonction publique. Après l'annonce de la découverte des traitements antirétroviraux (ARV) à la XI^e Conférence internationale sur le Sida à Vancouver en 1996, alors que la question de l'accès aux traitements sur le continent africain opposait de vives résistances, la Compagnie ivoirienne d'électricité (CIE), Alucam, l'*Anglo American*, *Heineken*, Lafarge et d'autres entreprises, ont décidé de financer ces médicaments à leurs employés infectés par le VIH, tandis que ceux-ci coûtaient à l'époque environ 1 000 USD par mois. Les employés de ces entreprises privées faisaient alors partie des rares individus privilégiés à accéder à cette « citoyenneté thérapeutique », aux côtés des individus inclus dans des essais thérapeutiques.

Par la suite, loin d'être évincées par la mobilisation exceptionnelle qu'a connue le VIH/sida, les entreprises privées ont été invitées à maintenir et à accroître leurs efforts, mais cette fois-ci en collaboration avec d'autres acteurs, dans le cadre de la « multisectorialité » : États, organisations internationales, organisations non gouvernementales (ONG), réseaux de professionnels de santé et associations. En disposant de ressources propres (financières, expertise, matérielles), d'un ancrage local et d'une rationalité *a priori* efficace, les entreprises privées sont apparues comme des acteurs porteurs de nombreuses promesses face aux problèmes structurels de l'aide (manque d'appropriation, dépendance, décalages entre l'offre et les besoins, etc.).

Une implication croissante du secteur privé dans la santé globale

Au cours des années 2000, le secteur privé lucratif s'est progressivement imposé comme un acteur incontournable de la gouvernance mondiale de la santé, participant de plus en plus activement à l'ensemble du processus d'élaboration des politiques publiques (Boidin, 2014 ; Guilbaud, 2012) : collaboration à l'élaboration des stratégies ainsi qu'aux processus décisionnels (conseils d'administration, plaidoyers, négociations des réglementations), délégation de services et de compétences, apport technique, matériel et financier. Les frontières traditionnelles séparant les acteurs publics et privés se sont érodées (Hassenteufel, 2007 ; Nay, 2010).

De nombreux « Partenariats publics privés de santé internationale » (PPPSI) se sont créés, impliquant essentiellement des firmes pharmaceutiques et des fondations d'entreprises, tels que l'Initiative médicaments pour les maladies négligées (DNDi) ou le programme *Roll Back Malaria* (RBM). Le Fonds mondial de lutte contre le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose, le deuxième contributeur au VIH/sida derrière le Pefpar (*President's Emergency Plan For AIDS Relief*), épouse parfaitement cette dynamique. Fondé sur la base d'un partenariat multi-acteurs, il inclut les représentants de la société civile (et du secteur privé), tant sur le plan international (et du conseil d'administration du Fonds) que national (*Country Coordination Mechanism – CCM*). Ses modalités de fonctionnement ont été conçues afin de contrer les logiques bilatérales et unilatérales ayant longtemps dominé l'aide au développement et pour davantage répondre aux principes d'efficacité, d'appropriation et d'alignement sur les besoins des pays concernés.

Simultanément, les courants promouvant une « moralisation du capitalisme » et une « responsabilité sociale des entreprises » (RSE) se sont développés. Au cours des années 1990, les grandes entreprises privées ont fait face à une contestation croissante de l'opinion publique mondiale, relative à leurs externalités négatives et aux inégalités sociales générées par leurs activités de production (pollution et dommages environnementaux, expropriation des terres appartenant aux populations locales, conditions de travail des employés, etc.). Certaines d'entre elles ont ainsi choisi de s'engager dans une opération de « reconquête » de leur légitimité (Hommel, 2008). Porteuses au départ d'une responsabilité purement économique, celles-ci ont ainsi été amenées à endosser de nouvelles responsabilités sociales, sociétales, environnementales, voire politiques.

Or, si au niveau international, l'insertion des entreprises privées (et spécialement des compagnies pharmaceutiques et fondations privées) représente un phénomène constant et irréversible dans les arènes politiques de la santé globale, dans quelle mesure la collaboration entre les acteurs publics et privés s'est-elle effectivement concrétisée à un niveau local ? En effet, si le développement des discours valorisant le secteur privé est un phénomène mondial, les modes de collaboration publique/

privée se concrétisent différemment en fonction des contextes (global et local), des acteurs en présence, de leurs configurations ou des intérêts qui sont en jeu.

Jusque récemment, la question de l'articulation des acteurs privés et publics en Afrique subsaharienne a essentiellement été analysée sous l'angle de la politique « politicienne » (*politics*). Les sciences politiques africanistes se sont surtout attachées à étudier l'imbrication des sphères publiques et privées, en tant que caractéristique forte de la construction du politique (Bayart, 2006 ; Lacam, 1988). Cette contribution vise à analyser les collaborations entre acteurs publics et privés au sein d'une action publique de santé publique extravertie, c'est-à-dire largement façonnée par des acteurs extérieurs.

Une recherche en Côte d'Ivoire et au Cameroun, deux pays « intermédiaires »

Cette étude s'appuie sur une recherche menée en Côte d'Ivoire et au Cameroun. Ces deux pays partagent une épidémie généralisée et relativement élevée pour l'Afrique francophone : respectivement de 3,7 % et de 4,3 %. Ils présentent une forte dépendance à l'aide internationale (respectivement de 87 % et de 74 %), bien que les bailleurs en présence divergent sensiblement. La Côte d'Ivoire a été massivement financée par la coopération bilatérale américaine (63 % de son budget VIH/sida issu du Pefpar), tandis que le Cameroun a davantage été soutenu par le Fonds mondial (47 %). Dans ces deux pays, et à la différence d'autres pays d'Afrique francophone, des entreprises privées ont mené des programmes pionniers en matière d'accès aux traitements ARV dès la fin des années 1990.

La Côte d'Ivoire et le Cameroun sont toutes deux les capitales économiques de leurs sous-régions respectives (l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale), avec des produits intérieurs bruts (PIB) respectifs de 24,6 milliards et de 25 milliards \$US pour 20 millions et 21,7 millions d'habitants. La part de marché de la France y est comparable (23,2 % au Cameroun et 18,3 % en Côte d'Ivoire), avec des entreprises multinationales communes implantées dans les deux pays (Société générale, BNP Paribas, Allianz, Gras Savoye, Accor, Bolloré, Bouygues, Total, etc.). Ces deux pays se distinguent également du contexte d'Afrique australe qui a concentré la plupart des études portant sur l'implication du secteur privé dans la lutte contre le VIH/sida, portés par le *Harvard Institute for International Development* et la *Boston University School of Public Health* (BUSPH). Cette région est à la fois hyper-endémique (taux de séroprévalence supérieurs à 15 %) et concentre des entreprises minières aux caractéristiques spécifiques : main-d'œuvre très abondante (l'*Anglo American* emploie à elle seule 115000 employés), migration massive, isolement des

sites et concentration de foyers de prostitution. Ces firmes ont été à la fois les premiers vecteurs et les premières victimes de l'épidémie.

Ce chapitre se base sur une recherche effectuée en Côte d'Ivoire (trois missions de douze mois au total) et au Cameroun (deux missions d'un mois et demi au total). Il s'agit d'une étude comparative asymétrique, c'est-à-dire que les enquêtes au Cameroun ont permis de valider ou de nuancer les résultats obtenus en Côte d'Ivoire. L'étude a été menée suivant une méthodologie qualitative. Dans les deux pays, des entretiens et des observations ont été effectués auprès d'acteurs issus d'entreprises privées (médecins d'entreprises, membres de la direction, comités sida, employés), ainsi que d'organisations impliquées dans l'action publique de lutte contre le VIH/sida (organisations gouvernementales, structures de santé, organisations internationales, ONG, associations, coalitions d'entreprises, syndicats, etc.). En Côte d'Ivoire, l'étude a été menée auprès de 30 grandes entreprises privées, issues des secteurs d'activités différents (primaire, secondaire et tertiaire), représentant à la fois des filiales de firmes multinationales et d'anciennes entreprises parapubliques, partiellement ou totalement privatisées. Des études de cas approfondies ont été menées dans cinq entreprises spécifiques, qui ont notamment consisté à mener des observations prolongées de leur centre médical et de leurs activités VIH/sida.

Inclusion formelle des entreprises privées au sein des actions publiques nationales

Le secteur privé : une « catégorie vague et vaste »

En Côte d'Ivoire, comme au Cameroun, les autorités nationales ont adopté les cadres institutionnels multisectoriels qui impliquent le secteur privé : « *three ones* » de l'OMS fondé à partir du principe de la multisectorialité, cadres tripartites promus par le Bureau international du travail (BIT) ou encore inclusion du secteur privé au sein des Instances de coordination nationale (CCM) du Fonds mondial. Cette insertion du secteur privé est cependant restée à un niveau formel. Qualifiés d'« adhérents passifs » aux directives internationales dans le cadre de la lutte contre le VIH/sida (Eboko, 2005), ces pays acceptent officiellement ces normes, sans développer de politiques proactives. La lecture des rapports ou des plans nationaux de lutte contre le VIH/sida ivoiriens et camerounais témoigne au premier regard de cette inclusion superficielle. Le secteur privé lucratif constitue ce que Abdou Salam Fall et Laurent Vidal ont appelé une « catégorie vague et vaste » (Fall et Vidal, 2006). Dans les documents officiels, il est évoqué de manière elliptique la « faiblesse » générale de la réponse du secteur privé ainsi que sa « redynamisation »

nécessaire, sans que ne soient abordés les rôles diversifiés que pourraient jouer les entreprises: financement, prévention et prise en charge de leurs employés vivant avec le VIH, mobilisation contre les discriminations, actions auprès des familles et « communautés », etc.

Stratégies de « courtage »

Depuis la crise financière mondiale de 2008, amorçant la raréfaction de l'aide internationale, la manne potentielle du secteur privé est apparue avec une acuité particulière comme une alternative à cette « crise de la dépendance » à l'aide internationale, qui représente plus de 50 % des budgets VIH/sida des pays d'Afrique subsaharienne. Un agent du Bureau international du travail (BIT) de Dakar interrogé affirmait: « Il appartient maintenant au secteur privé de se mobiliser pour que la dépendance des ressources internationales puisse être inversée, pour qu'on ait plus de ressources domestiques issues du secteur privé, et moins de ressources internationales ». La plupart des mesures des pouvoirs publics ivoiriens et camerounais s'est concentrée sur la mobilisation des ressources privées, au détriment d'autres types d'activités tels que l'appui technique et la régulation des activités de dépistage et de prise en charge médicale ou la veille aux discriminations sur le lieu de travail. Cependant, les efforts faits dans ce sens n'ont pas porté leurs fruits. La contribution du secteur privé aux budgets nationaux est demeurée résiduelle: en Côte d'Ivoire et au Cameroun, elle peut être estimée respectivement à 0,42 % et à 0,66 % des budgets globaux de lutte contre le VIH/sida.

Les quelques mesures mises en place par les autorités publiques sont restées lettre morte. À titre d'exemple, en Côte d'Ivoire, l'« annexe fiscale » (2001), destinée à alléger les impôts des entreprises engagées dans le VIH/sida n'a pas été effective, par manque de coordination entre les différents ministères concernés (finances, lutte contre le VIH/sida, emploi, etc.) et par manque de diffusion auprès des acteurs privés et de ressources adéquates. Ces phénomènes sont caractéristiques des contradictions des politiques publiques « extraverties » des sociétés d'Afrique subsaharienne, c'est-à-dire de politiques façonnées par des acteurs extérieurs. À l'instar d'autres concepts tels que la « bonne gouvernance », le principe (complexe) de la multisectorialité a reçu un accueil unanime des pays développés, mais s'est avéré peu adapté pour leur mise en œuvre du fait des capacités techniques limitées de ces États considérés comme « fragiles » (Darbon, 2008).

Dès lors, ces mesures ont été adoptées, avec pour principale visée de capter les ressources internationales. Au Cameroun, un ensemble de documents relatifs à l'enjeu du VIH/sida dans le milieu du travail se sont succédé (« Déclaration tripartite » de 2008, « Programme de lutte contre le VIH/sida dans le monde du travail » de 2009, « Document cadre d'orientation de lutte contre le VIH/sida dans le milieu du travail » de

2013), sans aboutir à des réalisations concrètes. Le Directeur de la santé et sécurité au travail du Cameroun commentait : « C'est-à-dire, au fond, il n'y a pas de grand changement, c'est sur la forme ! Parce que si on change "programme" par "plan", on ne sait pas si c'est le fond ou bien la forme ! [...] En attendant que le document soit adopté, j'ai déjà fait introduire ça dans les plaidoyers. C'est-à-dire au ministre, au Conseil des ministres, pour avoir les budgets ». En Côte d'Ivoire comme au Cameroun, ce phénomène de « courtage » (Olivier de Sardan et Bierschenk, 1993) des ressources allouées au secteur privé a mobilisé de nombreux acteurs, tant du secteur public (ministère du travail/emploi, ministère de la lutte contre le VIH/sida) que privé (coalitions d'entreprises, chambres de commerce et d'industrie, syndicats, etc.). Des luttes acerbes ont ainsi opposé ces acteurs hétéroclites, dans une course à la reconnaissance légitime auprès des bailleurs de fonds.

Les entreprises privées : des acteurs autonomes

Logiques privées vs logiques publiques

À la fin des années 1990 et au début des années 2000, les premières mesures d'accès aux traitements promues par les entreprises ont été engagées indépendamment des pouvoirs publics, voire en opposition avec ceux-ci. Si en Côte d'Ivoire, ces initiatives pionnières ont reçu le soutien des autorités nationales, elles ont suscité le rejet de leurs homologues camerounais. À partir de 2003, l'investissement massif d'organisations internationales en Côte d'Ivoire comme au Cameroun, promouvant des politiques multisectorielles, ne modifiera que légèrement cette autonomie fondamentale des entreprises. Si elles ont été de plus en plus nombreuses à mettre sur pied des programmes VIH/sida (on en dénombre environ 250 en Côte d'Ivoire), cette mobilisation n'a pas été le fruit direct de la coopération internationale.

Les déclarations des protagonistes des programmes VIH/sida en entreprises (personnel médical, membres de la direction, responsables de comités sida) ont révélé que l'engagement des entreprises privées dans la lutte contre le VIH/sida a essentiellement été suscité par des intérêts internes. Trois types de facteurs ont été à l'origine de ces programmes : la préservation de la cohésion sociale des entreprises, afin de lutter contre l'exclusion des employés infectés par le VIH ; l'amélioration de l'image des entreprises auprès d'acteurs extérieurs (opinion publique mondiale et locale, populations environnantes, partenaires commerciaux, actionnaires, etc.) ; et de manière moindre (en dépit de l'idée généralement admise qui voudrait que ce soit la raison principale), pour la préservation de leur productivité, afin d'optimiser leur capital humain et de maintenir leur

rentabilité. Les rares directives nationales ou projets financés par la coopération internationale à destination du secteur privé ne sont pas apparus comme des facteurs décisifs. Cependant, la situation est à nuancer au Cameroun, dans la mesure où les conventions signées entre le Conseil national de lutte contre le VIH/sida (CNLS) et une cinquantaine d'entreprises (sur financement de la Banque mondiale) ont propulsé les programmes VIH/sida des entreprises entre 2002 et 2006, bien que de manière non pérenne.

De façon plus inédite dans le secteur du développement, et à la marge des arènes politiques, des prêts concessionnels octroyés par certaines organisations internationales telles que la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale, la coopération allemande (DEG), hollandaise (Banque hollandaise de développement) ou française, Agence française de développement via sa filiale Promotion et participation pour la coopération économique (Proparco) ont joué un rôle, bien que marginal. Ces types de prêts ont pu soumettre certaines entreprises à des conditionnalités favorisant leurs programmes éthiques et sociaux, en y intégrant des mesures de santé et de sécurité au travail, au sein desquelles une composante VIH/sida a pu figurer.

Du « marché du sida » au « marché des entreprises »

Si ces politiques multisectorielles n'ont eu que peu d'impact sur la mobilisation des entreprises privées au niveau direct, elles ont eu une influence fondamentale au niveau indirect. En effet, depuis les années 1990 et surtout des années 2000, en Côte d'Ivoire (Delaunay *et al.*, 1999), au Cameroun (Eboko et Mandjem, 2011) ou encore au Bénin (Soriât, 2014), les financements exceptionnels du VIH/sida ont créé un véritable « marché du VIH/sida », relativement autonome de celui de la santé, au sein duquel ont évolué une diversité d'acteurs (gouvernementaux, personnel médical, associations, religieux, etc.). En Côte d'Ivoire, à la fin des années 1990, des acteurs hétérogènes (religieux, personnel médical, membres du Programme national de lutte contre le VIH/sida, jeunes cadres, etc.) ont ainsi créé des associations dédiées au VIH/sida, ou ont adapté leurs associations ou leurs ONG aux enjeux du VIH/sida, afin de capter les diverses opportunités financières promises par les bailleurs de fonds (Delaunay *et al.*, 1999).

Dans le courant des années 2000, certains acteurs du VIH/sida se sont engagés dans un nouveau type de reconversion, cette fois-ci, auprès du secteur privé. Dans un système largement façonné par la dépendance à une aide extérieure et aléatoire, les entreprises privées sont apparues comme une source de revenus alternative, directe et complémentaire. Au-delà des stricts intérêts en termes de santé publique (la population active étant particulièrement touchée), la patientèle des entreprises privées était très attractive. Certains « professionnels du VIH/sida » (médecins,

laboratoires privés, entreprises pharmaceutiques, assurances, ONG, associations, etc.) ont alors adapté leurs stratégies, afin de proposer leurs services aux entreprises privées. D'autres organisations directement spécialisées dans la lutte contre le VIH/sida en entreprises privées ont été créées.

Ainsi, un « marché du sida » s'est développé autour des entreprises privées, dans un processus direct d'offre et de demande de services marchands. Tandis qu'au sein des entreprises privées, la santé représentait un enjeu marginal, ces « intermédiaires » (Nay et Smith, 2002) sont parvenus à faire le lien entre le monde de la santé publique et celui des entreprises privées, deux espaces aux règles, procédures, savoirs et représentations différentes. Ils ont réussi à convaincre les chefs d'entreprises de s'engager dans des programmes de santé publique, tout en leur proposant leurs services en tant que prestataires de services. Le travail de ces « intermédiaires », dans une démarche mi-commerciale mi-activiste, a donc été décisif dans la prise en compte du problème du VIH/sida au sein des entreprises privées. En effet, ce n'est pas tant le besoin des entreprises privées de trouver une solution au problème du VIH/sida, mais plutôt le développement d'une offre d'expertise et d'opportunités extérieures, qui a dynamisé le processus. À la différence d'autres pathologies telles que les hépatites virales B qui ne sont pour l'instant que faiblement investies par les pouvoirs publics, la mobilisation politique autour du VIH/sida a constitué un facteur d'engagement indirect et décisif des entreprises (Bekelynck, 2015).

La participation des entreprises privées à l'action publique : entre désintérêt et défiance

Désertion des entreprises des forums de l'action publique

Pour autant, la collaboration publique/privée dans les « forums » de l'action publique de lutte contre le VIH/sida, c'est-à-dire dans les « scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique que l'on étudie » (Fouilleux 2000, p.278) est restée limitée. Très peu d'acteurs privés interrogés ont perçu l'utilité de s'investir (financièrement et humainement) au sein de ces cadres institutionnels de l'action publique (*Country Coordinating Mechanisms* du Fonds mondial, ateliers nationaux, etc.). Les normes, les pratiques et les intérêts de ces « forums » sont apparus comme fort éloignés des leurs : lourdeurs bureaucratiques, lenteur de la temporalité, manque d'opérationnalité et d'efficacité. De plus, dans la mesure où les entreprises financent leurs programmes essentiellement sur fonds propres, elles n'ont

pas perçu l'intérêt à participer à ces « forums ». Cette autonomie les distingue largement du secteur associatif. À la différence de ce dernier, les acteurs du secteur privé n'ont pas la nécessité de développer des stratégies de courtage et de participer aux « forums » de l'action publique locale.

Intérêts privés vs intérêts publics

Les entreprises privées manifestent également une forte réticence à contribuer de manière directe aux politiques publiques et à voir leurs contributions diluées dans les finances publiques. À propos de l'échec d'une initiative appelant les entreprises à contribuer directement au budget de l'État, un médecin ivoirien résumait cet état de fait : « Mais ils voulaient avoir les sous des entreprises. Ça ne marchera jamais ! Qu'on soit en France, en Côte d'Ivoire... Ils ne donneront jamais leur argent à l'État ! Le système ne marche pas comme ça ! Ils ne savent pas où leur argent part ». Déjà, au niveau des arènes politiques de la santé mondiale, Auriane Guilbaud avait souligné cette nécessité qu'ont les organisations internationales (notamment le Fonds mondial) à trouver des mécanismes spécifiques pour inciter les firmes privées à participer à leur financement, en se fondant sur la valorisation de leur image (exemple des campagnes « (RED) », programme des « champions ») (Guilbaud, 2012). Les entreprises privées ont besoin d'être stimulées par des retombées symboliques, sociales et économiques directes. C'est dans cette logique que certaines compagnies agro-industrielles basées en zone rurale participent directement à la santé des populations environnantes, dans un souci de préservation de leur environnement social : construction de cases de santé, réhabilitation de structures sanitaires, achat d'ambulances, ouverture de centres médicaux d'entreprises aux populations, etc. Des fondations d'entreprises, telles que Mobile Telephone Networks (MTN), Orange ou Shell se spécialisent sur des enjeux de santé. Des cérémonies publiques médiatisent les dons de certaines entreprises privées, tandis qu'une poignée d'entre elles développent des programmes de santé de pointe auprès de leurs employés (dépistage et prise en charge de pathologies chroniques comme les hépatites virales, le cancer, l'insuffisance rénale, le diabète, etc.) qui sont ensuite relayés dans leurs rapports d'activités annuels.

Une défiance à l'égard des pouvoirs publics

Par crainte d'une « récupération politique », de nombreuses entreprises soulignent préférer agir seules et garder le contrôle, plutôt que de risquer des collaborations avec des acteurs publics. Au Cameroun, l'échec des conventions que le Comité national de lutte contre le VIH/sida (CNLS) avait signées avec une cinquantaine d'entreprises privées sur financement des « fonds MAP » (Programme multi-pays VIH/sida) de la Banque

mondiale (entre 500 millions et 2 milliards FCFA selon les sources, 2001-2006) est à cet égard éloquent. Tandis que ces conventions avaient été pensées afin de stimuler la mobilisation des entreprises privées contre le VIH/sida, les difficultés que les entreprises privées ont rencontrées avec les pouvoirs publics (lenteur voire absence des décaissements, tendance à imposer des consultants et des prestataires aux coûts élevés, etc.), ont poussé certaines d'entre elles à rompre prématurément leur collaboration et à continuer leurs programmes sur fonds propres. Une profonde défiance anime les entreprises privées à l'égard de l'État. Les entreprises privées interrogées perçoivent les agents publics avant tout comme des agents intéressés et percepteurs, peu préoccupés de leurs sorts.

Au mieux, la collaboration avec les pouvoirs publics leur apparaît comme inutile ; au pire, les entreprises privées se sentent instrumentalisées. Les agents étatiques les utiliseraient uniquement pour afficher, et ce à des fins rhétoriques, une bonne volonté dans leurs efforts de mobilisation des ressources financières domestiques. Au Cameroun, un événement souligne ces divergences profondes. En 2009, le pays avait essuyé un refus du Fonds mondial pour sa demande de subvention. Devant la catastrophe inéluctable des ruptures en ARV qui s'annonçait, l'État avait lancé un appel public aux entreprises privées, *via* la télévision, pour que celles-ci joignent leurs efforts à cette lutte nationale. Or les entreprises n'avaient pas été approchées par les pouvoirs publics et aucune négociation n'avait précédé cet appel médiatique. Celui-ci a ainsi reçu un accueil glacial de la part du secteur privé qui n'a pas souhaité donner de suites favorables.

Le secteur privé : la « dernière roue du carrosse » de la lutte contre le VIH/sida ?

Une indifférence généralisée à l'égard du secteur privé

Si l'implication du secteur privé lucratif dans l'action publique de lutte contre le VIH/sida n'a suscité que peu d'intérêt de la part des acteurs publics nationaux, il en est de même, et peut-être de manière plus surprenante des acteurs de la coopération internationale. En Côte d'Ivoire, en 2008, le secteur à but lucratif ne représentait que 0,2 % des prestataires des dépenses totales du VIH/sida (MLS Côte d'Ivoire 2009) et au Cameroun, en 2011, les prestations des entreprises privées sur le lieu de travail représentaient 0,46 % du budget national total.

Une indifférence généralisée des acteurs publics pour le secteur privé – y compris des acteurs de la coopération internationale – explique en partie ce phénomène. Dans le cas du Fonds mondial, les *portfolios managers* (gestionnaires de portefeuille) ont eu tendance à se désintéresser de cet acteur, en raison de la faiblesse des budgets des projets les concernant.

Du fait de leurs ressources financières, les entreprises privées n'ont généralement pas été considérées comme des acteurs prioritaires à appuyer. De plus, elles ont pu inspirer une certaine méfiance de la part des acteurs des organisations internationales. Plusieurs acteurs du Fonds mondial ou des coalitions nationales et internationales chargés du secteur privé que nous avons interrogés ont relevé cette réticence récurrente du monde du développement à travailler avec le secteur lucratif. Ils craignent en effet que celui-ci n'use de ses pouvoirs économiques et politiques pour capter des financements publics (corruption de membres des CCM, trafics de médicaments ARV, etc.). Au final, peu d'acteurs ont manifesté une réelle croyance en la valeur ajoutée du secteur privé dans la lutte contre le VIH/sida. L'insertion des entreprises privées dans l'action publique s'est davantage opérée afin de se conformer, *a posteriori*, à une rhétorique globale promouvant l'efficacité du secteur privé que sur des preuves empiriques.

Mimétisme, standardisation et homogénéisation du secteur privé

La politisation du secteur privé a souffert d'un manque d'expertise nécessaire au montage de ces partenariats publics privés (PPP). Ce manque d'intérêt des acteurs de la coopération internationale s'est traduit par une « sous-politisation » du secteur privé dans la lutte contre le VIH/sida (Lascoumes, 2009), c'est-à-dire par un manque de définition de leur rôle et par une faiblesse de modèles d'actions novateurs qui auraient été adaptés aux spécificités de ce secteur. Les rares projets financés par les bailleurs (Banque mondiale, Fonds mondial, Pefpar) ont eu tendance à exporter des modèles issus d'autres secteurs (« comités sida », « éducateurs de pairs »). Ces stratégies ont également été privilégiées pour leur rapidité d'exécution et pour la clarté des indicateurs produits, dans un contexte où l'absorption des financements est une préoccupation majeure. Ces outils ont été diffusés au sein des entreprises, quelles que soient leurs caractéristiques : des entreprises agro-industrielles reculées en zone rurale disposant d'une main-d'œuvre peu qualifiée aux grandes banques implantées dans les quartiers d'affaires de Douala ou d'Abidjan.

Les entreprises privées : des « acteurs communautaires »

Le secteur privé a été inclus dans les stratégies de lutte contre le VIH/sida plus tardivement que les associations et les ONG. Dès lors, les entreprises privées ont généralement été étiquetées par les bailleurs comme des acteurs « communautaires », associées aux acteurs de la société civile dans leur opposition commune aux acteurs publics. Or, dans la mesure où les acteurs gouvernementaux dominent la gestion des activités de prise en charge médicale, cette classification a eu tendance à reléguer les entre-

prises aux activités de sensibilisation. Cette classification a eu tendance à gommer leurs spécificités propres, et notamment à éluder le rôle que les entreprises implantées en Afrique subsaharienne continuent de jouer dans la santé de leurs employés, de leurs familles, voire des populations environnantes. À Abidjan, certains centres médicaux d'entreprises (CME) s'érigent comme de véritables hôpitaux à l'intérieur de la ville. En zone rurale, et en l'absence de structures de santé publiques, certaines entreprises privées continuent de jouer le rôle de centre médical de référence pour les populations riveraines. Comme le déclarait le professeur Jean Sylvain Bonny, chef du Département de médecine du travail du CHU de Yopougon (Abidjan), la médecine d'entreprise en Côte d'Ivoire, c'est de la « santé publique en miniature », alliant des aspects curatifs, préventifs et de santé publique.

Cette catégorisation a pu avoir de lourdes répercussions dans la mesure où, en zone rurale, les entreprises agro-industrielles continuent, *de facto*, à être les structures de santé de référence des employés, de leurs familles et des communautés riveraines. À titre d'exemple, au sein d'une entreprise agricole enquêtée, le médecin du travail témoignait de ses difficultés à être formé à la prise en charge du VIH/sida dans le cadre des programmes nationaux. En étant qualifié d'acteur « communautaire », les 2500 employés de cette entreprise (auquel s'ajoutent entre 500 et 1000 saisonniers) ne pouvaient ainsi bénéficier que d'une prise en charge limitée : le dépistage y était tardif et les quelques cas connus (25 au total) étaient référés auprès des hôpitaux régionaux et à Abidjan.

L'essor d'une gouvernance privée de la santé

La « responsabilité » comme mode de gouvernance

Les instruments que les autorités étatiques ivoiriennes et camerounaises ont employés pour mobiliser le secteur privé ont essentiellement été de l'ordre de l'incitation, de l'information et de la communication. L'appel aux dons du secteur privé a été une stratégie privilégiée dans les deux pays, que ce soit lors de cérémonies publiques, dans le cadre du Fonds national de lutte contre le VIH/sida (FNLS) ivoirien, ou de la convention entre le Groupement patronal (GICAM) et le ministère de la Santé au Cameroun. La régulation des entreprises privées s'est plutôt apparentée à une autorégulation, effectuée sous la pression de contre-pouvoirs informels : clients, consommateurs, actionnaires, employés, opinion publique. Les chartes internes des entreprises veillant au respect du droit des employés (droits du travail et droit à la santé) ont suppléé les instruments étatiques traditionnels. De manière plus rare, les activités VIH/sida ont pu être contrôlées par des organismes d'audit indépendants

dans le cadre de la certification. Ces nouveaux modes de gouvernance régis par le principe de la « responsabilité » sont caractéristiques de la façon dont aujourd'hui, les entreprises privées consentent à s'investir dans des sphères sociales, à condition seulement de le faire sur une base volontaire, afin de garder la mainmise sur le processus et de conserver le choix du contenu et du *timing*.

Le VIH/sida : priorité sanitaire ou « fétichisme humanitaire » ?

Dès lors, les entreprises privées conservent le libre choix de la « mise sur agenda » de leurs investissements sociaux, sans nécessairement se référer aux priorités nationales telles que définies par les pouvoirs publics, ou encore sans répondre aux besoins effectifs de leurs employés. Les priorités en matière de santé sont ainsi fortement influencées par des enjeux externes à la santé de la force de travail : image de l'entreprise, obtention d'une certification, conditionnalité d'obtention d'un marché, etc. Les enquêtes ont révélé que si la mobilisation contre le VIH/sida a connu un tel engouement de la part des entreprises privées, ce n'est pas tant parce que cette épidémie constituait une menace réelle à leur productivité, que parce que cet enjeu transnational détenait une charge symbolique puissante, capable d'éveiller la compassion des consommateurs, actionnaires et populations des sociétés du Nord. Des programmes VIH/sida ont été initiés et valorisés par des firmes multinationales, sans nécessairement correspondre aux priorités sanitaires locales (Kenworthy, 2014). En Côte d'Ivoire, la plupart des acteurs d'entreprises interrogés ont témoigné de la manière dont ils ont initié des programmes, alors même que le VIH/sida n'était pas identifié comme un problème majeur pour la santé des travailleurs et pour la santé financière de l'entreprise.

L'exemple d'une entreprise agricole implantée dans le nord de la Côte d'Ivoire, une zone de faible prévalence, témoigne de ces décalages. Tandis que cette filiale d'une firme multinationale largement engagée dans des démarches d'économie responsable a décidé d'impulser un programme VIH/sida, aucun cas d'employé infecté par le VIH n'était alors connu par le personnel local. Bien que ce programme n'ait jamais été réellement effectif, cette entreprise communique abondamment à son sujet, *via* notamment l'affichage du ruban rouge symbolique sur la devanture de son siège à Abidjan, de ses bureaux en région, ainsi que sur l'emballage de ses produits. Cette priorité accordée au VIH/sida contraste avec les conditions précaires des employés saisonniers qui représentent les deux tiers de leurs effectifs globaux et qui bénéficient d'une couverture maladie limitée aux mois de « campagne » (entre quatre et six mois de l'année), sans prise en charge de leur famille.

Ces décalages sont symptomatiques de la manière dont la santé – et le VIH/sida en particulier – sont devenus de puissants vecteurs de légitimation politique et économique (Fassin, 2003). Dans le cas de certaines

entreprises issues de secteurs particulièrement controversés (pétrole, agrobusiness), on peut émettre l'hypothèse selon laquelle leur mobilisation contre le VIH/sida a cherché à contrebalancer, voire à gommer leurs externalités négatives. L'entreprise pétrolière Shell, 2^e entreprise mondiale en termes de chiffre d'affaires, constitue à cet égard un emblème. En 2009, sa filiale nigériane, la *Shell Petroleum Development Company* (SPDC) a été distinguée par la *Global Business Coalition*, en étant élue lauréate des *GBC Awards* pour son programme de prévention, de soins et de traitements du VIH/sida mené dans cinq États du delta du Niger. *A contrario*, ses activités ne cessent d'être violemment critiquées par un ensemble de chercheurs et d'activistes pour son rôle actif, en tant qu'acteur local, dans l'essor de l'insécurité et des inégalités sociales de la région : dommages environnementaux, complicités politiques avec des régimes autoritaires (corruption, détournement de l'armée à des fins de sécurité privée), participation au développement de « pétro-violences », manque de retombées économiques et sociales pour les populations locales (Frynas, 1998 ; Watts et Marchal, 2004).

Le secteur privé : un « trou noir » de l'action publique contre le VIH/sida ?

Les activités VIH/sida des entreprises privées ne sont que très peu connues des pouvoirs publics. À titre d'exemple, en Côte d'Ivoire, seulement trois entreprises (sur les 1 740 entreprises de plus de 30 employés) avaient transmis leur rapport annuel de santé aux autorités nationales en 2011. Celles-ci sont dans l'incapacité d'évaluer le nombre de personnes prises en charge *via* les entreprises privées. Le problème s'élargit à l'ensemble du secteur privé médical, qui est quasiment absent des stratégies nationales, bien que celui-ci représente 40 % des hospitalisations ivoiriennes. Dans un système façonné par les instruments financiers de l'aide internationale, ces acteurs lucratifs représentent des « trous noirs » des pouvoirs publics tant nationaux qu'internationaux, c'est-à-dire des acteurs (souvent privés) qui agissent dans l'ombre, mais dont les effets sociaux et politiques de leurs actions sont décisifs (Lascoumes et Lorrain, 2007).

Depuis une trentaine d'années, les firmes multinationales développent des modes de production de plus en plus fondés sur la délocalisation, l'externalisation et la sous-traitance. Cette « désintégration verticale du travail » a pour conséquence de permettre à des grandes entreprises multinationales de « mobiliser du travail en s'affranchissant du droit du travail » (Thèvenot et Valentin, 2013, p.428). En Côte d'Ivoire, les firmes multinationales des secteurs du café-cacao ou du pétrole sont particulièrement concernées. Elles développent ainsi des conditions de travail optimales pour leurs effectifs directs peu nombreux, contrastant avec l'ensemble du réseau d'entreprises de sous-traitance, d'externalisation, d'intérimaires ou de coopératives de producteurs auxquelles elles font appel. Le médecin

d'une entreprise d'intérimaires témoignait de ce régime de santé à double vitesse en expansion : « Alors nous (*ndlr* : *entreprise intérimaire*), on ne protège même pas nos agents, par rapport aux agents (*ndlr* : *statutaires des entreprises*), alors qu'ils font exactement le même travail, ils sont exposés aux mêmes risques. À long terme, si on veut bien voir, je suis certain que si on fait le point, au bout de dix, quinze, vingt ans d'activités, je suis sûr que nos agents, quand ils ont fini de travailler avec nous, ils meurent plus vite que les agents qui sont employés... Non sérieusement ! Parce qu'on ne fait aucun contrôle ! ».

Ce système génère des « citoyennetés différenciées » ou « graduées » (Ong, 2000), c'est-à-dire que des droits (et notamment des droits à la santé) sont définis en fonction de l'entreprise à laquelle les individus appartiennent. Tandis que les firmes multinationales directement engagées dans les arènes internationales se doivent de s'adapter aux nouveaux référentiels éthiques imposés par le marché (Postel et Sobel 2013), les entreprises évoluant au niveau national ne sont soumises qu'à très peu de contraintes...si ce n'est celles de leurs entreprises « donneurs d'ordre ». En effet, en anticipant volontairement les critiques qui pourraient leur être adressées quant à leur externalisation systématique du travail, ces pôles oligopolistiques sont devenus de véritables pouvoirs de régulation privés en matière de santé au travail. Certaines d'entre elles exigent ainsi un niveau de surveillance médicale minimal à leurs entreprises partenaires sous-traitantes ou intérimaires. Ces firmes sont ainsi devenues des leviers pour la promotion des conditions de sécurité et de santé au travail.

Ce constat conduit à poser la question suivante : bien que produisant des avancées effectives à des niveaux microsociaux (auprès de leurs employés et de leur sphère d'influence directe), les entreprises sont-elles pour autant capables de produire des biens publics à l'échelle nationale ? Bruno Boidin appelle à une mise en garde quant à cette fragmentation caractéristique de la gouvernance mondiale actuelle : « Une somme d'initiatives innovantes ne constitue pas une stratégie nationale ou internationale ambitieuse de santé publique » (Boidin 2012, p.122). En l'absence de coordination nationale forte, la citoyenneté dans l'accès aux soins est profondément différenciée et contingente. La santé des individus dépend autant de stratégies des bailleurs étrangers, que de l'engagement des acteurs publics nationaux que, dans le cas d'employés de firmes multinationales, des intérêts internes de leurs entreprises, de la contingence des marchés ou de la fluctuation de l'opinion publique mondiale.

Conclusion : du global au local, la déconstruction d'une rhétorique

De la rhétorique à la pratique, l'étude de l'implication des entreprises privées au sein des actions collectives de lutte contre le VIH/sida ivoi-

riennes et camerounaises a souligné les paradoxes et les limites de l'application à l'échelle locale d'une rhétorique élaborée à un niveau global. L'absence d'habitudes de collaborations entre acteurs privés et publics dans le domaine de la santé avant l'arrivée du VIH/sida, conjuguée à de profondes divergences d'intérêts, a fait obstacle à une collaboration effective.

Cette aporie contraste avec le dynamisme des collaborations observées entre des firmes pharmaceutiques et des acteurs publics dans le cadre de partenariats publics privés de santé internationale (PPPSI). Elle contraste également avec la manière dont le président ivoirien Alassane Dramane Ouattara érige les partenariats publics privés (PPP) comme modes d'investissements privilégiés depuis son accession au pouvoir en 2010, afin de construire rapidement des infrastructures (« troisième pont », autoroutes, chemin de fer Abidjan-Ouagadougou, construction d'Universités, etc.). Du global au local, d'un secteur à l'autre, la promotion de l'intégration des acteurs privés lucratifs comme solution unique et « prête à emploi » aux maux du développement a ainsi montré ses limites. Une collaboration effective des acteurs publics et privés ne peut faire l'économie d'une analyse préalable des types d'acteurs concernés, de leurs intérêts et des configurations dans lesquelles ils sont insérés.

Bibliographie

- Bayart J.-F., 2006, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 439 p.
- Bekelynck A., 2015, « Les entreprises privées, une opportunité pour la prévention et la prise en charge du virus de l'hépatite B (VHB) en Côte d'Ivoire, dans le sillage du VIH ? », *Bulletin de la Société de pathologie exotique*, 108, p.57-62.
- Boidin B., 2014, *La santé, bien public mondial ou bien marchand ? Réflexions à partir des expériences africaines*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve-d'Ascq (Capitalismes-éthique-institutions), 183 p.
- Boidin B., 2012, « Éthique et aide à la santé pour les pays pauvres », *Éthique et économique*, 9, 2, p.108-125.
- Darbon D., 2008, « État, Pouvoir et Société dans la gouvernance des sociétés projetées », in *La gouvernance démocratique : Un nouveau paradigme pour le développement ?* Bellina S., Magro M. et Villemeur V. (dir.), Paris, Karthala, p.135-152.
- Delaunay K., Blibolo A.D. et Cissé-Wone K., 1999, « Des ONG et des associations : concurrences et dépendances sur un "marché du sida" émergent (cas ivoirien et sénégalais) », in *Organiser la lutte contre le sida : une étude comparative sur les rapports État/société civile en Afrique (Cameroun, Congo, Côte-d'Ivoire, Kenya, Sénégal)*, Paris, IRD, p.69-89.
- Eboko F., 2005, « Patterns of Mobilization : political culture in the fight against AIDS », in *The African State and the AIDS crisis*, Amy S. Patterson (dir.), Ashgate, p.37-58.
- Eboko F. et Mandjem Y.P., 2011, « ONG et associations de lutte contre le sida en Afrique. Incitations transnationales et ruptures locales au Cameroun », in Eboko F., Bourdier F. et Broqua C. (dir.), *Les Suds face au Sida. Quand la société civile se mobilise*, Marseille, IRD (Objectifs Suds), p.205-230.
- Fall A. S. et Vidal, L., 2006, « Émergence d'une culture, déclin d'une profession. », *Cahiers internationaux de sociologie*, 121, 2, p.239.
- Fassin D., 2003, « Les nouvelles frontières de la santé », *Sciences Humaines*, 141, août-septembre, p.16-24.
- Fouilleux E., 2000, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50, 2, p.277-306.
- Frynas J.G., 1998, « Political Instability and Business: Focus on Shell in Nigeria », *Third World Quarterly*, 19, 3, p.457-478.
- Guilbaud A., 2012, *L'insertion progressive des entreprises dans la gouvernance mondiale de la santé : le cas de la lutte contre le VIH/sida et les maladies négligées*, thèse de doctorat, Paris, IEP, 533 p.
- Hassenteufel P., 2007, « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », in Badie B., et Déloye Y. (dir.), *Les temps de l'État*, Fayard, p.311-329.
- Hommel T., 2008, « La RSE en réponse à la contestabilité sociale : une analyse des stratégies en responsabilité sociétale au regard de la théorie de la gestion contestable [CSR as a response to social contestability. An analysis of CSR strategy in the context of disputable management] », *Économies et sociétés*, 42, 1, p.241-261.
- Kenworthy N.J., 2014, « A manufactu(RED) ethics : labor, HIV, and the body in Lesotho's "sweat-free" garment industry », *Medical Anthropology Quarterly*, 28, 4, p.459-479.

- Lacam J.-P., 1988, « Le politicien investisseur. Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques », *Revue française de science politique*, 38, 1, p.23-47.
- Lascoumes P., 2009, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation : l'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacte (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, 59, 3, p.455.
- Lascoumes P. et Lorrain D., 2007, « Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique », *Sociologie du Travail*, 49, 1, p.1-9.
- Nay O., 2010, « Chapitre 5/Les politiques de développement », *Académique*, p.139-170.
- Nay O. et Smith A., 2002, « Les intermédiaires en politique : médiation et jeux d'institution », in *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, p.47-86.
- Olivier de Sardan J.-P. et Bierschenk T., 1993, « Les courtiers locaux du développement », *Bulletin de l'APAD*, 5, p.71-76.
- ONG Aihwa., 2000, « Graduated Sovereignty in South-East Asia », *Theory, Culture & Society*, 17, 4, p.55-75.
- Soriat C., 2014, *Les acteurs associatifs et la lutte contre le sida au Bénin : de la professionnalisation au gouvernement des corps*, thèse de doctorat, Lille 2. 464 p.
- Thévenot N. et Valentin J., 2013, « Sous-traitance », dans *Dictionnaire critique de la RSE*, N. Postel et R. Sobel (éd.), Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, pag. mult.
- Watts M. et Marchal R., 2004, « Économies de la violence », *Politique africaine*, 93, 1, p.125-142.

Politiques culturelles et touristiques (Mali, Sénégal) : des liaisons non dangereuses¹

Anne DOQUET, Saliou NDOUR et Moussa SOW

Au niveau mondial, le tourisme et les industries culturelles occupent respectivement la cinquième et la sixième place dans la liste des secteurs les plus porteurs économiquement (Bosman, 2006a, p.6). Ils suscitent à ce titre l'intérêt des politiques publiques nationales des pays d'Afrique, mais aussi celui des organisations et des bailleurs internationaux en charge de leur « bon » développement. Une disproportion marque néanmoins l'attention portée à ces deux secteurs, la culture ayant fait, des indépendances à nos jours, l'objet de beaucoup plus de conférences, manifestes et chartes – sous l'égide de l'Unesco et de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) notamment – que le tourisme, qui ne préoccupa que plus tardivement et partiellement les institutions internationales.

De ce fait, au Mali comme au Sénégal, les politiques de la culture, si elles furent au départ un des principaux points d'ancrage du nationalisme, sont depuis une quinzaine d'années fortement dépendantes de l'extérieur, ce qui n'est pas sans effet sur les liens entretenus par les deux politiques sectorielles. En effet, le Sénégal et le Mali sont poussés par les bailleurs de fonds à une intégration de la culture au développement durable. Or les exigences requises pour y satisfaire incitent la culture à se coupler à d'autres secteurs et à prendre des orientations auxquelles le tourisme, dans son option culturelle, peut aisément conduire. Il n'est donc pas étonnant de constater des croisements entre les secteurs dans les deux pays. Néanmoins, l'efficacité de la réponse aux recommandations internationales dépend aussi et peut-être surtout des politiques publiques nationales

1. Cet article est en partie redevable aux discussions menées lors des ateliers ayant réuni des membres de l'axe « Politiques culturelles et touristiques » du PPR POLMAF en septembre 2012 et 2014 à Bamako. Abdoul Wahab Cisse, Mamadou Dembele, Gilles Holder, Naffet Keita, Abdoulaye Niang, Fode Moussa Traore et Younoussa Toure s'en trouvent ici remerciés.

établies de longue date par les États. Plus précisément, les chances d'une prise de greffe du tourisme sur la culture résultent en partie de l'existence d'une politique de la culture, c'est-à-dire d'une coïncidence entre une vision des relations entre l'art, l'État et la société et d'un ensemble de mesures et d'actions prises dans le domaine culturel.

Nous nous attacherons donc dans un premier temps à déterminer la réalité d'une politique culturelle au Mali et au Sénégal afin de voir dans quelle mesure le secteur touristique pouvait ou non y être favorablement accueilli. La force d'une politique culturelle est en effet déterminante, même lorsque celle-ci se dissout dans un ensemble de mesures disparates qui ne sont plus sous-tendues par une vision, c'est-à-dire lorsque l'on passe d'une à des politiques culturelles. Nous examinerons ensuite les incidences de ce passage sur les relations établies entre les deux secteurs au Mali et au Sénégal. Nous verrons enfin comment, lorsqu'il s'est agi de répondre aux injonctions des bailleurs de fonds internationaux, le secteur culturel a su, dans les deux pays, prendre appui sur celui du tourisme. L'histoire des liens entre politiques culturelles et touristiques au Mali et au Sénégal présente en apparence de fortes divergences, les deux États ayant focalisé leurs actions sur des options singulières, le tourisme culturel au Mali et le tourisme balnéaire au Sénégal. Mais malgré ces différences, l'observation des ponts établis entre les deux domaines nous paraît mériter une analyse conjointe des politiques culturelles et touristiques.

Politique(s) culturelle(s) : singulier ou pluriel ?

Avant d'entreprendre une comparaison entre le Mali et le Sénégal en matière de politique culturelle, peut-être faut-il rappeler la fusion politique en 1960 des deux pays à travers la Fédération du Mali qui, aussi brève fût-elle, témoignait de la « voie africaine du socialisme » (Senghor, 1971a) qui allait orienter les futures actions culturelles de Léopold Sédar Senghor et de Modibo Keita. L'inégalité de durée des mandats socialistes dans les deux États (huit ans pour le Mali, quarante pour le Sénégal) n'a pas empêché la politique culturelle d'y marquer durablement les esprits. Sans s'essayer à une liste exhaustive des points communs fondant la conception de la culture des présidents des nations naissantes, on peut en retenir quelques-uns. Tout d'abord, ils considèrent tous les deux la culture comme le moyen majeur d'accéder à l'indépendance et l'érigent en préalable de la politique. Ils lui accordent de ce fait une place décisive dans la construction nationale, visible notamment dans la part des budgets d'État consacrée à ce secteur. Tandis que sous Léopold Sédar Senghor, l'investissement global dans la culture couvrait 30 % du budget national (Benga, 2008), le gouvernement de Modibo Keita investissait chaque année cent millions de francs CFA dans son événement culturel majeur, la Semaine

de la jeunesse (Fougère, 2012, p.69). Au Sénégal comme au Mali, la culture constituait donc un monopole d'État. Cela dit, les présidents mirent en place dans leur pays des politiques culturelles spécifiques, censées refléter la singularité de chacune des deux jeunes nations.

Illustre défenseur de la négritude, Léopold Sédar Senghor a su assoir la réputation du Sénégal comme pays de culture. L'ensemble de ses actions en matière de politique culturelle s'inspirait directement de la négritude, mouvement « négritude-littérature-engagé » qu'il cherchait à transmuier en « négritude-idéologie-politique » (Benga, 2008, p.3). Fondée sur deux axes majeurs, l'enracinement dans les valeurs de la civilisation négro-africaine et l'ouverture aux autres civilisations, la négritude de Senghor devait rapidement s'incarner, à la faveur d'un mécénat d'État, dans un ensemble d'institutions et d'évènements culturels. Parmi eux, la création du Théâtre national Daniel Sorano en 1965, de la Manufacture nationale de tapisserie et du Musée dynamique en 1966. Ce dernier abrita sa première exposition lors du premier FESMAN (Festival mondial des arts nègres) qui se déroula à Dakar du 1^{er} au 24 avril 1966 et qui consacra internationalement la vision senghorienne de la culture. L'Institut national des arts, créé en 1972, devait prolonger la promotion de la philosophie de « l'enracinement et de l'ouverture », qui déjà marquait la « pédagogie de la spontanéité » (Delas, 2006, p.241) mise en œuvre au niveau des arts plastiques au sein de l'École de Dakar, où se formait la future élite artistique du pays. De fait, avant que la crise de 1968 vît les budgets dédiés à la culture se réduire, la priorité à la culture accordée par le président Senghor s'était concrétisée dans un ensemble d'institutions culturelles et de structures de formation à l'élite artistique, entourées de textes législatifs².

Au Mali, pays également rayonnant sur le plan culturel, la culture fonda en grande partie le projet d'État socialiste, difficilement compatible avec les hiérarchies sociales locales. Deux des vecteurs essentiels choisis pour stimuler et diffuser un sentiment patriotique d'unité furent la jeunesse et l'organisation d'un grand rassemblement populaire. Ainsi fut mise en place de manière annuelle la « Semaine de la jeunesse », constituée d'un ensemble de manifestations sportives, artistiques et culturelles. Elle fut conçue de manière à toucher les populations de la façon la plus étendue possible, selon un calendrier échelonné sur neuf mois qui organisait des compétitions au niveau de tous les arrondissements, les cercles et les régions du pays, avant que les équipes gagnantes ne viennent présenter leurs prestations au concours final de Bamako. Ce rassemblement créa une énorme ferveur populaire qui ne fut jamais démentie au fil des éditions. Parallèlement à cet évènement majeur, l'État diffusait ses messages politiques par des voies diverses, mais les compétitions annuelles consti-

2. Par exemple, la « loi du 1 % » (1968) obligeait les constructeurs à verser 1 % du coût total de toute construction publique dans la décoration des bâtiments publics (Delas, 2006).

tuèrent sans aucun doute le lieu principal de production d'une culture construite et organisée par l'État. Il faut tout de même souligner que sous Senghor, une « Semaine de la jeunesse » fut également organisée régulièrement et constitua des moments d'expressions culturelles fortes, de rencontres, de compétitions et d'échanges (à la fois culturels et sportifs) dans différentes localités du pays. Mais malgré ces similitudes, le poids donné à l'évènement au Sénégal fut bien moindre qu'au Mali.

Tentons sur cette base de voir dans quelle mesure les actions des deux leaders méritent ou non le qualificatif de « politique culturelle ». Pour Philippe Urfalino, dont nous adoptons la définition, une politique culturelle correspond à la « mise en cohérence réussie, c'est-à-dire acceptée, d'une représentation du rôle que l'État veut faire jouer à l'art pour changer ou consolider la société avec un ensemble de mesures publiques (nominations, financements, créations de divers dispositifs et établissements) » (Urfalino, 2004, p.55). Cette définition a le mérite de mettre en avant l'existence impérative d'une vision des relations entre art, État, et société pour qu'une politique culturelle existe. Peut-on donc parler de vision chez Senghor et Keita ? Il faut pour y répondre se pencher sur les définitions qu'ils donnaient respectivement à la culture. Pour Senghor, « La culture, c'est, dans une civilisation, l'ensemble de ses valeurs, son esprit » (Senghor, 1976), tandis que « La négritude est un fait, une culture. C'est l'ensemble des valeurs économiques, politiques, intellectuelles, morales, artistiques et sociales des peuples d'Afrique et des minorités noires d'Amérique, d'Asie, d'Europe et d'Océanie » (Senghor, 1971b, p.6). Le président insistait donc sur le terme de « valeurs ». Pour Modibo Keita, « la culture d'un peuple est l'expression la plus intrinsèque de sa faculté d'adaptation à son milieu, à sa condition propre, aux réalités philosophiques et sociales qui la conditionnent, dans son être comme dans son devenir. Notre folklore et nos traditions orales et écrites, notre musique qui est en même temps pensée et action, constituent les manifestations les plus éclatantes et les plus vivantes de notre culture »³. C'est l'idée d'expression et de manifestation qui prime dans le discours du président malien. La différence est de taille, et elle se reflètera concrètement dans les initiatives des deux leaders. Les institutions et manifestations culturelles créées par Senghor auront la charge d'incarner la philosophie de « l'enracinement et de l'ouverture », tandis que l'évènement culturel majeur du Mali constituera le terrain d'expression d'un folklore rappelant la grandeur historique et l'unité culturelle de la jeune nation. Dans les deux cas se constate la mise en cohérence d'une vision et d'une série de mesures et d'actions, ce qui nous permet de concéder aux deux présidents d'avoir respectivement mis en œuvre une politique culturelle. Des divergences notables les distinguent néanmoins, notamment au niveau des formes prises par leur engagement panafricaniste. Fortement investi dans

3. Extrait du discours prononcé par Modibo Keita à l'Assemblée nationale le 20 janvier 1961.

son combat pour la négritude, le président-poète mit la culture au service de sa lutte avec pour objectif à la fois de consolider l'unité nationale en élaborant un discours identitaire efficace (Benga, 2008, p.3) et de contribuer à la construction de l'intégration africaine. Cette double finalité couvrait le risque d'une dilution des spécificités de la culture sénégalaise dans celles de la culture du Noir, risque qui se retrouvait dans la combinaison des deux piliers de la négritude (enracinement/ouverture). Les principes de base de l'École de Dakar – laisser libre cours à l'instinctivité du Noir africain (Delas, 2006, p.241) – en sont une illustration. De même, le Festival mondial des arts nègres en 1966, s'il réussit à faire de Dakar « un pôle essentiel du panafricanisme culturel et de l'intégration africaine » (ibid., p.243), il y parvint au détriment de la mise en avant d'une culture nationale forte dans sa singularité.

C'est sur un autre terrain que s'exprima l'engagement panafricaniste du jeune président malien. Modibo Keita a en effet constamment œuvré pour l'unité africaine et a fait de Bamako, à travers les réunions qu'il y organisa, un haut lieu politique du nationalisme africain. Son engagement se confinait néanmoins au niveau strictement politique, comme s'il avait cloisonné les domaines culturels et politiques pour éviter une concurrence de pôles idéologiques. À l'inverse de Senghor, c'est bien une culture nationale singulière, fût-elle une culture de synthèse artificielle, qu'il cherchait à créer, en reconstruisant un passé national glorieux, en montant de grandes formations nationales et en sélectionnant quelques produits culturels typiques à valoriser. La culture définie par Modibo Keita reflétait ainsi l'idéologie du socialisme national et non celle de l'unité africaine, les relations culturelles entretenues étant étroites avec de nombreux pays communistes, mais limitées avec d'autres pays africains (Touré, 1996, p.73).

À cette première importante divergence entre les politiques nationales s'ajoute la question de la diffusion de la culture sur le territoire. Même si Senghor installa des centres culturels dans les capitales régionales (Delas, 2006, p.241), c'est sur Dakar qu'il concentra l'essentiel de son action culturelle. La culture qu'il y prônait était véhiculée par une élite formée dans les structures d'enseignement d'État, où devait se traduire artistiquement un discours sur la négritude exigeant « une profonde connaissance philosophico-littéraire » (Benga, 2008, p.3). Malgré les importants moyens qui les appuyaient, ces actions semblaient finalement peu dirigées vers le peuple, comme si le souci de la réception populaire de l'art restait mineur. Ndiouga Benga le résume ainsi : « Le public gravite autour de Dakar et des élites » (ibid, p.6). C'est une option nettement différente de celle du quadrillage du Mali par un ensemble de sous-sections de la jeunesse qui, contrôlées par une hiérarchie pyramidale allant du bureau exécutif bamakois aux équipes de base dans les arrondissements, se faisaient les messagers du gouvernement. Et si c'est bien au cœur de la capitale malienne que s'ouvrait chaque mois de juillet la Semaine nationale, il y avait derrière neuf mois de compétitions établies à tous les niveaux de structure administrative. C'est sans doute ce qui parvient à

faire de cette Semaine un évènement extrêmement populaire dans lequel tout un chacun pouvait se reconnaître, quelles que fussent ses origines géographique et sociale ou son appartenance ethnique. L'importance accordée à cette dernière question constitue par ailleurs un autre point de divergence entre les politiques culturelles du Mali et du Sénégal. « L'unité dans la diversité » fut en effet un des slogans scandés par Modibo Keita et son parti pour solidifier l'identité nationale. Dans ses discours, la richesse culturelle du Mali était présentée dans sa diversité fraternelle, les spécificités de chaque culture devant être reconnues et respectées dans un principe d'égalité. Le Sénégal ne sembla en revanche pas prêter cette même attention à la question de la diversité culturelle. Ainsi peut-on lire dans l'ouvrage publié par l'Unesco consacré aux politiques culturelles du Sénégal qu'« il est intéressant de noter qu'il n'existe presque plus au Sénégal de traditions artistiques – sauf dans les domaines de la danse et du chant – propres à un groupement ethnique donné, pas plus qu'il n'existe de région capable d'imposer son hégémonie ethnique au pays » (M'Bengue, 1973, p.23). Même s'il faut lire cet extrait comme la justification d'une version unificatrice officielle parant stratégiquement aux revendications identitaires localisées, il montre que la question de la diversité culturelle a été éludée dans les discours. D'un pays à l'autre, on observe ainsi des différences à la fois sur les plans pratique et idéologique – la construction d'une culture nationale singulière d'un côté, celle d'une culture panafricaine ouverte sur l'universel de l'autre – qui marquèrent le devenir de la politique culturelle.

Le socialisme de Modibo Keita et la vision de la culture qu'il portait s'effondrèrent avec le putsch militaire de 1968 dont les leaders ne s'intéressèrent que de très loin à la culture qui n'était plus considérée comme un pilier de l'identité nationale (Schulz, 2001, p. 192)⁴. La dissolution des formations nationales et de la Semaine nationale de la jeunesse fut alors rapidement décidée, entraînant une suspension des initiatives culturelles aux niveaux villageois comme régional. Néanmoins, le Comité militaire de libération nationale décida de s'emparer de la popularité de la Semaine et de réinstaurer l'évènement. Les regroupements devinrent alors biennuels et prirent la nouvelle appellation de Biennale artistique, sportive et culturelle de la jeunesse. Peu de changements apparaissaient dans la forme puisque les Biennales conservaient les activités de la Semaine. Dans les faits, l'évènement prit une tournure commerciale (entrée payante) et fit l'objet de contraintes inédites : obligation de faire référence aux règles du parti, présentation des prestations aux organisateurs des Biennales en amont de l'évènement, censure. Ce n'était plus tant un culte de la nation, mais un culte de la personnalité qui était attendu des artistes. L'adulation contrainte du chef d'État s'atténua néanmoins quelque peu après la création de la deuxième république, mais les années soixante-dix furent de

4. De nombreuses données sur l'évolution des politiques culturelles maliennes sont empruntées à cet ouvrage.

manière générale marquées par un désinvestissement du secteur culturel de l'État, qui contrôlait les Biennales de façon plus distante. La décennie suivante fut celle d'un long combat pour le multipartisme où se constituaient des formes d'opposition de plus en plus massives. Les acteurs culturels poursuivirent leurs prestations dans l'évènement biennuel, mais un certain nombre d'entre elles s'avérèrent de plus en plus subversives, notamment des pièces de théâtre au double sens. La politique culturelle mise en place par Modibo Keita, si elle survivait en pratique, n'était plus soutenue par la vision de la culture qu'il portait. On était pour cette raison passé d'une politique culturelle à un ensemble de mesures qui touchaient le domaine culturel sans qu'une philosophie d'action leur prête sens, autrement dit à des politiques culturelles, soit des politiques publiques de la culture. Il n'en fallait pas plus à la culture pour se retourner contre ces dernières.

Qu'en est-il du côté du Sénégal, marqué par une même volonté de mettre la culture au premier plan de la politique, mais engagé sur un beaucoup plus long terme dans la voie socialiste? La tâche de succéder au président Senghor suite à sa démission fin 1980 ne fut sans aucun doute pas aisée pour Abdou Diouf, qui prit à son tour la tête du pays pour deux décennies. Les programmes d'ajustement structurel entraînèrent rapidement des mesures de diminution du train de vie de l'État et frappèrent fortement le secteur de la culture avec comme conséquence la fusion voire la suppression de certains services et plus globalement une diminution drastique du potentiel humain et structurel d'encadrement et de promotion de l'action culturelle. La culture fut en quelque sorte mise en sommeil. Certains auteurs opposent radicalement les caractères des deux présidents (un visionnaire/un technocrate) et lisent le recul du mécénat comme une volonté du nouveau président d'asseoir sa légitimité en créant une doctrine concurrente de la Négritude et en menant une campagne de « désenghorisation » méthodiquement orchestrée (Snipe, 1998). L'illustration emblématique de cette thèse est la transformation du Musée dynamique en siège du Conseil constitutionnel. D'autres y voient plus simplement une conséquence fatale de la crise économique (Diagne, 2002). Quoi qu'il en soit, il est clair que la politique culturelle souffrait en même temps d'un manque de moyens et d'un affaiblissement de la vision senghorienne du secteur et qu'il était difficile pour Abou Diouf de prolonger la philosophie du « tout est culture » dans un cadre du « tout État » (ibid., p.249) de son prédécesseur. Comme au Mali, ce fléchissement permit l'affirmation d'une contre-culture et un groupe d'opposants appelés avant-gardistes, visant l'opposition entre savoirs expert et populaire, se mit à créer « à partir du quotidien, de l'anti-héros, du désespoir sarcastique et rigolard » (Benga, 2008, p.6). La fin du primat accordé à la culture vit donc émerger de nouvelles expressions artistiques, tout comme elle autorisa une phase de décentralisation de l'action culturelle et un début de développement du secteur privé. Cette vitalité des contre-cultures se conjugua à une série d'initiatives gouvernementales : élaboration d'une Charte culturelle nationale, mise en place

de l'École nationale des arts, de la Galerie nationale des arts, de la Maison de la culture Dousta Seck, du Festival national des arts et cultures, etc. Comme au Mali, c'est bien au passage de la politique culturelle du singulier au pluriel qu'on assistait.

Les changements de mode de gouvernance dans les deux pays (alternance, multipartisme) n'accompagnèrent pas l'instauration d'une nouvelle politique culturelle. Au Mali comme au Sénégal, les années 1990-2000 furent marquées par une privatisation de plus en plus importante et par la fin de l'hégémonie de l'État dans le secteur culturel. Au Mali, pays étranglé par les mesures de la Banque mondiale et du Front monétaire international, l'État s'adapta au caractère multipolaire de la gestion des affaires culturelles. Homme de culture, le nouveau président A. O. Konare favorisait des initiatives culturelles d'origine diversifiées et prônait une liberté culturelle sans plus lier la promotion de la culture nationale à celle d'un président ou d'un parti. Si cette attitude a pu être interprétée par les acteurs culturels maliens comme une démission de l'État vis-à-vis du secteur (Schulz, 2001, p.209), elle était en fait guidée par la nouvelle orientation que le gouvernement entendait donner à la culture : celle de prendre place dans les politiques de développement du pays. Le Sénégal, avec l'alternance politique, sera conduit par Abdoulaye Wade qui se voulait l'héritier de Senghor et qui à ce titre initia de grands projets culturels, notamment le troisième Festival mondial des arts nègres et la construction de grandes infrastructures culturelles. En parallèle à ces actions inscrites dans le droit prolongement du legs du président-poète, le gouvernement du Sénégal fit à l'instar du Mali des efforts d'intégration de la culture à ses politiques de développement. Cette orientation n'était en rien originale et venait concrétiser un lien entre culture et développement qui était pensé internationalement depuis plus de trente ans. En 1969 déjà, le Manifeste culturel panafricain (Alger, 1969) discutait du rôle de la culture dans le développement économique et social de l'Afrique. Quelques mois plus tard, l'Unesco organisait à Dakar la Réunion d'experts sur les politiques culturelles en Afrique qui soulignait l'importance du rôle que la culture devait avoir dans la vie sociale et le développement économique des pays africains. Les décennies suivantes ont vu une série de grandes réunions internationales nourrir ce débat, comme la Conférence mondiale sur les politiques culturelles de Mexico qui exprimait dans sa déclaration la nécessaire collaboration du culturel et de l'économique. Puis cette réflexion s'est considérablement accrue dans les années 1990 et 2000, à tel point que l'intégration de la culture dans le développement a pris la forme d'une injonction internationale, que ce soit *via* la conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement (Unesco, Stockholm, 1998), la conférence « La culture compte : financement, ressources et économie de la culture pour un développement durable », qui marquait l'attention portée à la culture par la Banque mondiale, ou la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de 2001. Une série de soutiens internationaux poussera alors les pays d'Afrique à

adopter des politiques culturelles intégrées dans les stratégies nationales de développement et à encadrer le secteur des industries culturelles. Le Mali comme le Sénégal seront appuyés dans ce sens, la coopération bilatérale de l'Union européenne pour le secteur de la culture les ayant choisis pour mettre en œuvre ses programmes-cadres (Bosman, 2006a, p.42). Le Programme d'appui à la politique culturelle du Mali (2000-2003) était doté de 4 800 000 €, tandis que le Programme de soutien à l'action culturelle au Sénégal (2000-2002) recevait 1 920 000 €. Entre 2005 et 2008, le Sénégal obtiendra un renouvellement de ce programme avec une dotation de 2 000 000 €, tandis que le Mali bénéficiera du Programme d'appui et de valorisation des initiatives artistiques et culturelles à hauteur de 4 900 000 €. Additionnées à d'autres aides des bailleurs internationaux, ces sommes, considérables au regard des budgets nationaux consacrés à la culture, ne pouvaient qu'inciter les pays concernés à intégrer la culture dans la stratégie de développement de l'État, première condition pour que le Fonds européen de développement (FED) intervienne dans le domaine culturel (Bosman, 2006a, p.35).

Au Sénégal, la « Lettre de politique de développement du secteur de la culture », qui constitue un cadre de synthèse des orientations stratégiques et des objectifs en matière culturelle, tout en valorisant la dimension économique du secteur (N'Doye, 2011, p.5), est signée conjointement par le ministère de la Culture et le ministère de l'Économie et des Finances en 1999. Cinq ans plus tard, le Programme national de développement culturel, qui s'articulait autour de l'aménagement culturel du territoire, constitua l'une des plus importantes mesures prises sous le mandat d'Abdoulaye Wade. Son rapport introductif, qui précisait qu'« au plan international, la triple option pour la promotion de la pluralité culturelle, le développement de l'économie culturelle et la définition concertée des politiques et stratégies culturelles, a sous-tendu l'action du Sénégal dans le contexte de la mondialisation »⁵, illustre bien la volonté d'alignement du Sénégal aux recommandations internationales. En 2005, la culture était intégrée par le gouvernement dans le second Document de stratégie de réduction de la pauvreté. En 2010, le ministère de la Culture, du Genre et du Cadre de vie élaborait la « Lettre de politique du développement du secteur culturel », qui visait à « orienter et à opérationnaliser ses activités à moyen terme afin d'exprimer à la culture un développement accéléré et maîtrisé », même si sa mise en œuvre semble être restée obscure⁶. Avec l'arrivée au pouvoir de Macky Sall en 2012, un nouveau référentiel de la politique économique et sociale du Sénégal sur le moyen et le long terme est mis sur pied : le Plan Sénégal émergent. Cette année-là, le ministère de la Culture et de la Communication procède à une réactualisation de la Lettre de politique sectorielle en vue d'être en phase avec ce plan.

5. [http://www.pndc.sn/rapport_introductif_pndc.php].

6. C'est ce qu'en dit un article de presse sénégalais paru en juillet 2014 [http://www.piccmi.com/DE-LA-POLITIQUE-CULTURELLE-DU-SENEGAL-DE-SENGHOR-A-SALL_a18392.html].

À l'instar du Sénégal, le Mali, fortement soutenu par les organisations internationales et particulièrement par l'Union européenne, a fait preuve de bonne volonté en élaborant à plusieurs reprises des documents de politique culturelle (1993, 1997) et des plans d'action. Il s'est également montré bon élève en intégrant la culture dans des stratégies de développement plus larges, respectant par exemple l'approche de développement par cadres stratégiques des Objectifs de développement du millénaire. Les orientations et la mise œuvre de la politique culturelle étaient intégrées aux trois cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (2002-2006, 2007-2011, 2012-2017). En 2011, les efforts conjugués du ministère et de la coopération bilatérale de l'Union européenne parviennent à faire naître un document-cadre de politique culturelle, qui définit des objectifs précis : « créer les conditions d'un renforcement du secteur culturel et d'un développement de ses performances sur tout le territoire, afin de le mettre en mesure de contribuer au développement durable » (Bosman, Traoré, 2012). Ce document est l'aboutissement d'un ensemble de réponses du Mali aux appels internationaux pour l'intégration de la culture dans les stratégies de développement. Mais si le Mali comme le Sénégal ont œuvré dans ce sens, un fossé sépare les intentions des réalités. Les deux États semblent avoir eu du mal à suivre l'évolution du secteur culturel – consécutive à la fois à l'émergence massive d'acteurs non étatiques, au processus de décentralisation et aux dynamiques mondialisées de l'art –, à penser ses changements et à adopter les mesures adéquates pour les encadrer.

Dans les deux pays, le mécontentement imprègne les revendications d'acteurs culturels qui ne se sentent pas soutenus. Les explications données à ce décalage peuvent être multiples. Au Sénégal, la valse des ministères apparaît comme une cause des dysfonctionnements du ministère de la Culture. Sous Abdoulaye Wade, huit ministres se sont succédé à travers autant de changements de dénomination du ministère. Les deux premières années du gouvernement de Macky Sall enregistrent de même trois ministres et dénominations différentes. Les choses sont un peu différentes au Mali où le poste de ministre de la Culture a été occupé de manière souvent durable par des acteurs culturels réputés. Mais l'administration y déçoit. Selon le directeur d'une importante association de promotion de la culturelle malienne (Acte Sept), elle aurait négligé ses trois missions essentielles que sont l'aménagement du cadre légal et réglementaire, les investissements ciblés et le soutien à certaines catégories d'acteurs ou d'actions bien ciblées (Bosman, Traoré, 2012). L'Union européenne rapporte les difficultés éprouvées par les administrations nationales à élaborer un programme-cadre en raison de la persistance d'une approche par projets (Bosman, 2006a, p.39). Finalement, c'est bien un défaut de politique culturelle qui est constaté de part et d'autre. Isabelle Bosman et Adama Traoré (*ibid.*) estiment que la pauvreté n'est pas la cause des dysfonctionnements du secteur culturel malien : « L'explication principale est ailleurs. Le nœud du problème, c'est l'absence d'une politique culturelle capable de placer les acteurs dans des conditions de travail appropriées, de

répondre aux besoins particuliers des différents domaines de l'industrie culturelle et d'assurer la prise en compte du secteur dans les autres politiques sectorielles qui l'influencent », tandis que Souleymane Bachir Diagne résume ainsi la situation sénégalaise « Du document sur les politiques culturelles sous l'égide de l'Unesco à une politique culturelle qui, aujourd'hui, se cherche dans une situation économique et financière qui est radicalement différente de celle du début des années soixante-dix, il y a tout un mouvement qui m'apparaît pouvoir être considéré comme le passage d'une philosophie culturaliste globalisante à l'exigence de précision d'une véritable politique culturelle » (Diagne, 2002, p. 266). Dans les deux pays, où on est passé d'une phase étatique de la culture à une absence de repères et une impression de gestion décousue du domaine culturel, la politique culturelle de l'indépendance reste gravée dans les esprits. Les Maliens parlent avec nostalgie du temps des grandes Biennales. Les militaires au pouvoir dans les années soixante-dix ont suspendu puis remis en place l'évènement à la demande du peuple (Schulz, 2001, p. 193). De même, le président Alpha Oumar Konaré, très versé dans la culture, rebaptisa en 2003 « Biennale des arts et de la culture » la « Semaine nationale des arts et de la culture » qu'il avait instaurée en 2001. Ces deux présidents savaient à quel point les Biennales avaient marqué les esprits et formaté l'ensemble des acteurs du monde culturel. La même nostalgie semble frapper le Sénégal : « Les attentes politiques des Sénégalais sont bien plus imprégnées de cet esprit culturaliste senghorien qu'ils ne voudraient bien l'admettre, convaincus qu'ils sont de l'existence d'une "exception culturelle" qui caractériserait leur pays ». (Diagne, 2002, p. 244).

Aujourd'hui, ni le Sénégal ni le Mali ne parviennent à combler les attentes populaires. D'importants évènements attirant l'international, comme la Biennale africaine de la photographie à Bamako ou celle de l'Art africain contemporain à Dakar, ont du mal à gagner une adhésion locale et sont critiqués pour l'ingérence extérieure dans le domaine culturel (Touré, 2006, p. 213). Au Mali, où la crise a interrompu les prolongements du document-cadre, la tenue attendue des États généraux de la culture est toujours reportée. Au Sénégal, la faible place octroyée à la culture dans le Plan Sénégal émergent est contestée par certains acteurs culturels⁷. Les deux États additionnent ainsi des mesures et des actions, donc des politiques publiques de la culture, sans parvenir à les encadrer par une vision qui prendrait en compte les besoins, les réalités et les évolutions du secteur. On ne peut donc plus y parler d'une politique culturelle. Néanmoins, malgré ces constats similaires, le Mali semble mieux considéré que le Sénégal au regard de sa politique culturelle, tout au moins aux yeux du principal bailleur de ces quinze dernières années en matière de culture, l'Union européenne. Il figure en effet parmi les douze pays, sur les quarante-huit que compte l'Afrique subsaharienne, qui « ont une poli-

7. http://www.leral.net/Reactualisation-de-la-Lettre-de-politique-sectorielle-du-ministere-de-la-Culture-et-de-la-Communication-Les-acteurs-de_a151672.html

tique culturelle assez récente qui s'efforce de prendre en compte les défis intérieurs comme ceux de la mondialisation » (Bosman, 2006b, p.201). Il est difficile de trouver les sources de cet avis favorable dans le strict cadre des politiques publiques de la culture, qui témoignent de défaillances égales à celles du Sénégal. Néanmoins, les instances internationales, les organisations interétatiques et les partenaires financiers de la coopération bilatérale ont convergé dans les années 2000 vers une conception de la culture comme pilier du développement durable, ce qui lui conférait une dimension transversale dans les politiques publiques. C'est peut-être alors à son lien avec une autre politique sectorielle que la politique culturelle malienne devrait sa bonne appréciation. Or, au Mali, les politiques publiques de la culture et du tourisme ont toujours évolué de manière serrée, voire indissociable. Une comparaison des relations entre ces deux secteurs au Mali et au Sénégal pourrait donc être éclairante.

La culture avec ou sans le tourisme

La réflexion internationale en matière de développement durable, qui au départ tournait avant tout autour de l'environnement, s'est ouverte dans les années quatre-vingt aux dimensions sociale et économique. La culture n'entrait alors pas dans ce modèle, mais faisait l'objet d'une redéfinition et d'une réflexion sur son lien au développement, qui a conduit en 2001 à la Déclaration universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle. La protection de la diversité culturelle allait alors devenir une condition essentielle de la durabilité du développement, d'où l'apparition de la culture dans l'Agenda 21 et son érection, lors du Sommet mondial de Johannesburg, au rang de quatrième pilier du développement durable. La culture a alors intégré le paradigme à travers deux entrées: le développement du secteur culturel en soi, avec un accent porté sur les industries culturelles, et l'inclusion légitime de la culture dans les politiques publiques au sens large, c'est-à-dire son extension à d'autres politiques sectorielles. Diversité culturelle, industries culturelles et articulation aux politiques multisectorielles constituent par conséquent les trois mots-clés de l'inscription de la culture dans le développement durable. Cette option tripartite favorisait le rapprochement des secteurs de la culture et du tourisme dans le sens où les réflexions sur la diversité culturelle et sur les industries culturelles concernaient depuis longtemps les politiques publiques du tourisme, plus précisément dans les régions où prévalait le tourisme culturel. C'est là une différence majeure entre les options prises par le Mali et le Sénégal, le tourisme balnéaire venant très largement en tête des activités au Sénégal depuis les indépendances, tandis que le Mali avait toujours privilégié le tourisme culturel. Le nombre de touristes accueillis dans les deux pays constitue une autre différence, le Sénégal

recevait pas loin de 900 000 visiteurs en 2010 tandis que le nombre de touristes entrant au Mali avoisinait 250 000⁸ avant la chute drastique du secteur avec la crise. Cela dit, si le tourisme occupe, depuis 1974, la deuxième position au niveau des recettes brutes sénégalaises, il constituait, avant son effondrement, la troisième rentrée de devises du Mali. Ces données rendent la comparaison des secteurs touristiques des deux pays légitime.

C'est dans les années soixante-dix que l'État sénégalais commence à prendre une part active dans le développement du tourisme, notamment dans le cadre du troisième plan quadriennal de 1969 à 1973 (Dansokho et Ngaïdé, 2009, p.291). Sans avoir de réelle stratégie dans le domaine, le pays constituait une destination balnéaire attirant un tourisme de masse. Une dizaine d'années plus tard, le gouvernement d'Abdou Diouf affiche une volonté politique de développer le tourisme, comme en témoigne son érection comme secteur prioritaire en département ministériel plein ou l'avènement de l'office du tourisme. De 1960 à 2000, neuf plans se sont succédé, contenant des études, des actions promotionnelles, des objectifs ambitieux, des programmes d'aménagement et d'amélioration de la qualité des prestations hôtelières. Avec l'avènement de la première alternance, les objectifs définis en 1995 par le Plan stratégique de développement touristique à l'horizon 2010 (1,3 million de touristes) restent maintenus, mais l'émergence d'une vision politique du secteur claire et renouvelée se fait attendre. À l'instar de nombreux ministères, celui du tourisme est en proie à une énorme instabilité : son appellation change six fois entre 2000 et 2007. La politique touristique reste de plus en plus peu visible dans les Déclarations de politique générale des différents gouvernements, alors que le Sénégal a fait son entrée dans le tourisme de masse dans les années 1980-1990 et qu'il est passé d'une destination classique à une destination charter dans les années 1990-2000. Mais au début du millénaire, le secteur est marqué par une perte de compétitivité et de piètres performances. Durant les premières années de l'alternance, le gouvernement va tâtonner dans l'établissement d'une politique touristique. En août 2001, le ministère plein est remplacé durant quelques mois par une Délégation générale au tourisme. Le secteur fera très vite l'objet d'un regain d'intérêt, avec l'organisation des premières assises nationales sur le tourisme. Quelques innovations seront réalisées dans les années suivantes : création d'une police touristique, adoption d'un code touristique, révision de certains textes juridiques réglementant les professions et activités touristiques, projet de création d'une Agence nationale de promotion touristique⁹. Néanmoins, tout comme la culture, le secteur touristique fut

8. Source : Office malien du tourisme, 2009.

9. Nous avons emprunté le détail des plans et des innovations au texte de Paul Faye, « Tourisme sénégalais, l'heure de vérité a sonné ! », paru dans *Le Soleil* du 05 juillet 2004. Cet enseignant-chercheur a fait paraître dans différents journaux des textes concernant les politiques touristiques du Sénégal.

victime d'une valse de ministres (une quinzaine de changements enregistrés entre 1990 et 2014) avec des conséquences similaires de désorganisation. Malgré cela, on peut constater que le gouvernement d'Abdoulaye Wade a contribué à transformer la façon de concevoir le tourisme. En effet, le tourisme de masse va cesser d'être encouragé dans les années 2000 avec l'émergence d'une réflexion sur un tourisme sain et de qualité. Les premières assises nationales sur le tourisme sénégalais, organisées en 2002, marquent l'élaboration d'un document de politique touristique. Cette année-là est en effet adoptée la Charte sénégalaise du tourisme, qui prône le développement d'un tourisme « responsable ». Les conclusions de la Journée nationale de concertation sur le tourisme identifient quatre axes stratégiques pour le développement du secteur: son assainissement, sa promotion, sa diversification et l'implication des nationaux et des partenaires extérieurs, notamment par la ratification du code d'éthique du tourisme de l'OMT (Organisation mondiale du tourisme) (Danshoko et Ngaidé, 2009, p.313-314). Deux ans plus tard, le Président Wade expliquera que: « Le Sénégal a théoriquement une vocation touristique. Mais l'option pour la règle de prudence fait qu'il n'y a pas encore eu de programme pour le tourisme. L'heure est donc à la recherche d'une bonne stratégie, afin d'éviter de développer le tourisme de désordre ou de masse »¹⁰. Le déclin du tourisme sénégalais dans les années 2000 a ainsi impulsé une réflexion sur les contraintes de développement du secteur et en a retardé la planification stratégique. La focalisation sur l'option balnéaire est perçue comme une erreur à corriger et la question de la diversification du domaine arrive au centre des débats. En parallèle, une des plus importantes actions du Président Abdou Diouf aura été d'inspirer une phase de décentralisation de l'action culturelle, la culture devenant en 1996 l'une des neuf compétences transférées aux collectivités locales. La question de la diversité culturelle suivra par suite son chemin au fil des gouvernements, avec par exemple l'élaboration du Programme national de développement culturel valorisant les cultures du terroir en 2005 ou le programme de promotion de la diversité culturelle lancé par le ministère de la Culture en 2013. Ces efforts continus ont créé un contexte favorable à l'essor du tourisme culturel. Par la mise en valeur de la *teranga* (hospitalité) sénégalaise et de ses cultures plurielles, le Sénégal a ainsi pu mettre en avant l'idée d'un autre tourisme, de qualité et respectueux des populations. Même si la destination comptait au départ peu de spécificités culturelles exploitables par rapport aux pays voisins, « elle s'est ouverte de manière accrue aux marchés de la "découverte authentique" et de la "rencontre de l'Autre" », en particulier dans la région du Sénégal oriental (Kédougou), pour gagner progressivement presque 20 % des flux touristiques (Quashie, 2009). Au vu de cette évolution, on peut considérer que le tourisme a pris appui sur la culture pour parvenir à se redresser. Mais la

10. Discours d'Abdoulaye Wade du 10 mai 2004, lors de la 4^e session du Conseil présidentiel sur l'investissement, cité par Paul Faye, *ibid.*

culture elle-même n'avait-elle rien à gagner en s'engageant dans cette liaison inédite? Étant donné son importance pour l'économie, pour le maintien de la fibre nationale et pour le rayonnement mondial du pays, le Sénégal avait tout intérêt à se doter d'une politique culturelle allant dans le sens des recommandations internationales. L'articulation au tourisme apparaissait alors comme une aubaine: l'option culturelle favoriserait la réorientation du secteur touristique qui se portait mal, tandis que le tourisme, qui représentait 7% du PIB¹¹, viendrait booster le domaine des industries culturelles et permettrait de renforcer les efforts d'une décentralisation culturelle basée sur l'idée de diversité. Les deux secteurs avaient donc réciproquement avantage à se rejoindre. Dans le cadre de la Stratégie de croissance accélérée (SCA)¹², la Grappe TICAA (Tourisme, industrie culturelle et artisanat d'art), vue comme un levier pour le tourisme durable, figure parmi les secteurs porteurs de croissance et créateurs de richesses (Diombéra, 2012, p.27). À travers le Plan Sénégal émergent, le tourisme est désormais identifié comme un secteur prioritaire. Pour le réformer, le nouveau président choisit, en avril 2012, de faire fusionner les secteurs de la culture et du tourisme et nomme Youssou N'Dour, un acteur culturel d'envergure internationale, à la tête du double ministère. Si le regroupement effectif des deux secteurs, considéré comme trop lourd à gérer, ne dura que six mois, il concrétisait leur progressive convergence. Cette année 2015, l'Agenda culturel du Sénégal, dont le dernier remontait à 2005, s'est transformé en Agenda culturel et touristique. Autant d'indices de croisements des deux secteurs dans un pays où tout les séparait. Leur réunion, même tâtonnante, est le signe d'un alignement du Sénégal aux recommandations internationales qui appelaient ce rapprochement.

Si le Mali peut rester envieux des bénéfices générés par le tourisme dans les pays côtiers voisins, le secteur touristique constituait, avant son effondrement durant la crise, la troisième rentrée de devises du pays. Il a en particulier enregistré des bonds impressionnants durant les années 2000, le nombre de visiteurs (de 98 000 en 2000 à 250 000 en 2007 et autant en 2009) et les recettes du secteur (de 64,648 milliards de francs CFA en 2001 à 110 milliards en 2007 au Mali) ayant plus que doublé en l'espace d'une décennie¹³. Cette montée exponentielle est le fruit de politiques favorisant la structuration du secteur perçu comme un facteur primordial de développement du pays. Sur la longue durée, le tourisme a connu des

11. D'après un article de presse de Boubacar Ly directeur commercial de la SAPCO: « Le tourisme, secteur clé de l'économie sénégalaise », [En ligne: http://www.dakaractu.com/Le-tourisme-secteur-cle-de-l-economie-senegalaise_a58919.html]

12. La Stratégie de croissance accélérée (SCA) s'articule selon cinq secteurs économiques appelés « grappes »: agriculture et agro-industries (Grappe AAI); produits de la mer et aquaculture (Grappe PMA); tourisme, industries culturelles et artisanat d'art (Grappe TICAA); textiles confection (Grappe Tex Conf); technologies de l'information et de la communication et télé-services (Grappe TIC-TIs); élevage, production et industries animales (Grappe EPIA).

13. Source: statistiques de l'OMATHO (Office malien du tourisme et de l'hôtellerie).

efforts politiques inégaux. De 1960 à 1968, la méfiance du gouvernement socialiste envers les pays occidentaux ne suscita qu'un intérêt mineur pour le secteur touristique, qui n'inspirait pas de réflexion sur son potentiel en tant que ressource pour le développement. La décennie suivante fut en revanche marquée par un certain engouement pour le secteur, mais fut gérée par une série de recommandations politiques floues et parfois antinomiques¹⁴. En 1970, deux nouvelles structures sont créées : le Commissariat au tourisme, service public, et la Société malienne d'exploitation des ressources touristiques, société mixte, chargée du développement du tourisme dans le pays. Sous la deuxième république, cette dernière réorganisera de façon plus structurée qu'auparavant les parcours touristiques classiques : le circuit Tombouctou, le circuit dogon et le circuit Boucle du Niger combinant les deux. Ces trois parcours sont à l'image du tourisme culturel qui dès le début a prévalu au Mali. Le directeur général de la Société s'exprimait ainsi en 1979 : « Qu'il s'agisse de Tombouctou ou du pays dogon, l'origine des courants touristiques vers ces sites est partie non pas d'une volonté interne d'y promouvoir le tourisme, mais d'une conséquence des écrits des explorateurs et des chercheurs qui ont été très tôt frappés par l'originalité de la culture malienne à travers ces sites »¹⁵. Il présentait ainsi une option culturelle du tourisme qui s'était quasiment imposée d'elle-même et que sa société se donnait à exploiter. L'encadrement étroit du secteur qu'imposait cette dernière disparut avec l'avènement de la démocratie et la libéralisation du secteur.

Un plan directeur de développement du tourisme, adopté en 1990, fut plusieurs fois mis à jour dans les années suivantes, même s'il paraît n'avoir jamais été réellement appliqué. L'Office malien du tourisme et de l'hôtellerie est créé en 1995 avec pour mission d'élaborer les éléments de la politique du gouvernement et de promouvoir au plan national et international les ressources touristiques du pays. En 1997, après trois ans de rattachement du ministère du Tourisme à celui de l'Industrie, c'est avec celui de la culture qu'il fusionna, avec à sa tête la ministre Aminata Traoré, qui marqua durablement le secteur. Sous son mandat, la promotion gouvernementale du tourisme a pris appui sur les valeurs de *maaya* (humanisme) et *jatigiya* (hospitalité). Il s'agissait, pour la ministre, de promouvoir une approche du tourisme culturel qui participerait au développement humain durable. « Le développement humain et social durable du Mali » se ferait « à travers une réinterprétation de la gestion économique et de la démocratie à la lumière de valeurs traditionnelles de société qui restent à découvrir et à partager » (Traoré, 1997, p.50), « le retour à l'humain » constituant la valeur ultime. Cette visée promotionnelle, en accord avec les recommandations internationales, connut un certain succès auprès des

14. L'histoire des politiques touristiques au Mali n'est pas évidente à reconstituer. Néanmoins, trois numéros de la revue *Sunjata* parus en 1979 constituent le dossier « Le tourisme malien en question » dans lequel nous avons puisé de nombreux éléments.

15. Extrait d'un entretien dans la revue *Sundjata*, n° 13, 1979, p.29.

institutions et des opérateurs à l'étranger. Elle enthousiasma en revanche fort peu les promoteurs locaux qui voyaient dans cette opération la dimension économique de leur secteur reléguée au second plan. Avec l'accession d'Amadou Toumani Touré au pouvoir en 2002, le tourisme prend la forme d'un axe prioritaire. Le gouvernement institue rapidement un code incitatif pour les investissements touristiques. Les chiffres du tourisme ne cessent alors d'augmenter et il atteint la troisième place dans les recettes du pays. En 2009, le gouvernement malien adopte, avec l'appui de la Banque mondiale, des réformes institutionnelles et la Stratégie de développement du tourisme. Le Plan stratégique vise entre autres à augmenter les recettes du secteur de 70 % entre 2010 et 2013. Cette année-là, quasiment 250 000 touristes arrivent au Mali. Mais les problèmes d'insécurité dans le Nord et les mesures prises en conséquence par les ambassades vont rapidement faire tomber les chiffres. D'après les données de la Banque mondiale, le nombre d'arrivées au Mali est de 169 000 en 2010 et 134 000 en 2012¹⁶. Face à cette réalité, les politiques touristiques de ces trois dernières années réfléchissent aux moyens de diversifier les sites (développement du tourisme au sud du pays) et la clientèle touristique (tentatives de développement d'un tourisme local, notamment scolaire) et à une restructuration du secteur¹⁷.

Malgré tout, le dynamisme du secteur touristique dans les années 2000, ses retombées financières et les mesures prises pour l'encadrer et le développer montrent la prégnance de la raison économique dans les politiques touristiques maliennes. Or malgré quelques rares tentatives de diversification de ses activités (écotourisme en particulier, tourisme d'affaires), le tourisme malien s'est toujours défini et continue de se définir comme culturel. Tandis que les hommes de culture du Mali sont souvent considérés comme des traditionalistes, la mise en tourisme de la culture n'a suscité des positions défensives que de façon ponctuelle et mineure. Le tourisme a ainsi fait office de tampon contre les défenseurs ardens de la culture et ceux de sa commercialisation, tout en répondant aux recommandations internationales. Finalement, longtemps avant que la culture ne soit reconnue comme un facteur économique de développement du Mali, elle en était un de fait puisque c'est elle que promouvaient les politiques touristiques et que les touristes venaient chercher dans le pays. Aussi, s'il semble évident que le tourisme malien s'est largement nourri de la culture, on peut renverser l'argument et affirmer que le modèle de culture présenté par le Mali à l'international est également redevable au tourisme. L'histoire des politiques culturelles et touristiques est ainsi faite de croisements permanents. Il est évident que le tourisme s'est au départ largement nourri

16. api.worldbank.org/v2/fr/indicator/st.int.arvl?downloadformat=excel

17. Création d'une Direction nationale du tourisme et de l'hôtellerie et d'une Agence de promotion touristique du Mali, création d'un Conseil supérieur du tourisme dans l'objectif de veiller à la cohérence des projets et programmes et de suivre l'évolution des grandes orientations de la politique de développement du secteur.

des politiques culturelles. La notion d'authenticité, notion phare du tourisme malien, avait d'abord été lancée dans le but de cimenter la culture construite par et pour l'État. Les mots-clés *maaya* et *jatigiya* ont également été puisés dans les discours et les pratiques des Biennales culturelles. En ce sens, le tourisme était considéré aux yeux des Maliens comme le fils de la culture et on peut considérer qu'il a été mis à son service, ce que confirment les réactions des acteurs du secteur face aux actions de leurs ministres : ayant mal vécu l'option fortement culturelle du tourisme sous le mandat d'Aminata Traoré qui négligeait la dimension économique du secteur, ils ne supportèrent pas mieux l'accent mis par son successeur sur la promotion à l'international de la culture malienne, au détriment d'actions concrètes et efficaces pour le secteur touristique dans le pays.

Mais si un ensemble d'évènements, d'actions et de discours montrent que le secteur touristique s'est nourri du secteur culturel, on peut inversement affirmer que c'est en partie grâce au secteur du tourisme que celui de la culture a su aisément séduire l'international et contribuer à l'image du Mali comme un modèle. Les deux domaines se sont donc mutuellement nourris. Une illustration de leur fusion/confusion réside dans leur appropriation simultanée d'un certain nombre d'activités. Les festivals, qui ont proliféré de manière fulgurante dans la dernière décennie, sont par exemple revendiqués par les deux ministères. Le succès économique de certaines grandes manifestations montées par des opérateurs touristiques privés, comme le Festival sur le Niger à Ségou, sert d'argument à la promotion de la formation professionnelle dans le domaine des arts et de la culture. Dans cette région, il est difficile de ne pas lier le renouveau de la culture et l'essor touristique (Desjeux, 2006). Au niveau national, la question se pose de savoir quel est le secteur bénéficiaire de ces manifestations. Lorsque le ministère du Tourisme vantait les 5 % du PIB recouverts par son secteur, et que celui de la culture avançait le chiffre de 5,9 %¹⁸ pour le sien, ces pourcentages recouvraient-ils des domaines réellement distincts ? Nombre d'actions de promotion conduites par le ministère du Tourisme (le lancement de la saison touristique, la participation aux salons de tourisme, l'appui à l'organisation des festivals) sont directement liées à la culture. De même, la participation des deux ministères à diverses manifestations parisiennes montre leurs efforts conjoints dans la promotion du pays. Ces dernières années, si les interventions parallèles des ministères face aux menaces du nord du Mali semblaient viser des domaines distincts – la culture pour sauver la paix, le tourisme pour sauver l'économie –, elles ne faisaient en réalité qu'illustrer leur interaction. La tenue d'un des plus importants festivals maliens, le Festival du désert, dont il est difficile de hiérarchiser les enjeux culturels et touristiques, fut ainsi au cœur du débat politique national fin 2009 (Amico, 2013). Le fait

18. Ces chiffres ne sont pas récents (extraits d'interviews des ministres de la Culture et du Tourisme en 2009), mais nous les conservons, car ils sont révélateurs des compétitions entre les deux secteurs. Un net décalage apparaît dans les années suivantes.

que Tombouctou ait accueilli à ce moment-là à la fois la quinzaine culturelle et le lancement de la saison touristique ne relève pas du hasard. Tandis que le ministère de la Culture comptait le tourisme culturel parmi les dix filières susceptibles de générer des ressources économiques, celui du tourisme élaborait un nouveau schéma directeur du développement pour la décennie 2010-2020, dont « l'épine dorsale »¹⁹ serait la culture. De même, le principal bailleur du Mali en matière culturelle comptait le « potentiel touristique lié à la culture, en pleine croissance et insuffisamment exploité » parmi les huit points forts du secteur culturel au Mali²⁰. Aujourd'hui, après une chute drastique des arrivées touristiques au Mali, la compétition entre les deux secteurs n'est plus à l'ordre du jour. Le ministère du Tourisme recherche des moyens de survie et axe sa réflexion sur le développement d'un tourisme national fondé dans un premier temps sur des visites scolaires. Tandis que la culture est aujourd'hui conçue comme un des piliers de la reconstruction du pays, le tourisme y prend appui pour attirer une clientèle locale, arguant du fait que son développement permettrait aux Maliens de renouer avec une connaissance menacée de la richesse et de la diversité culturelles de leur pays. Qui donc, du tourisme ou de la culture, sauve qui ? Qui influence qui ? Qui précède qui ? L'histoire des politiques culturelles et touristiques au Mali est celle de la proximité de deux portefeuilles ministériels qui ont toujours partagé les mêmes ressources. C'est sans doute ce qui explique, cette année 2015, le retour d'un « ministère de la culture et du tourisme », dont les actions à venir éclaireront la fusion et/ou la concurrence des pôles.

Conclusion

Les politiques culturelles et touristiques, malgré une histoire différente dans les deux pays étudiés, y font preuve de croisements. Pays de culture, le Sénégal et le Mali ont tous deux connu une phase étatique où prévalait une politique culturelle forte contribuant au renforcement des nations récentes. Cette politique, qui ne germait pas sur le même terreau, offrait des configurations différentes pour la mise en relation des deux secteurs. Lorsque la politique culturelle s'est dans les deux pays diluée au profit de politiques publiques de la culture, elle avait tissé la trame de ces liens. Politiques culturelles et touristiques ont certes flirté sur un plus long terme au Mali, pays de tourisme culturel, qu'au Sénégal. Néanmoins, les incita-

19. N'Diaye Bah: « Le tourisme est devenu le troisième produit d'exportation du Mali », 18 juillet 2009, <http://www.afrik.com/article17179.html>

20. Mission d'évaluation et de prospective de l'appui de la Communauté européenne au secteur de la culture au Mali (ministère de la Culture du Mali, Délégation de l'Union européenne), Rapport final, juin 2006.

tions des instances internationales dans les années 2000 ont rendu le couple culture/tourisme profitable. Le Mali, qui avait établi des ponts quasi historiques entre les deux domaines, se montra particulièrement bon élève. Le Sénégal, en se tournant vers l'option culturelle du tourisme, pouvait gagner des bons points tout en remédiant aux problèmes que causait le tourisme de masse dans le pays. C'est que le tourisme culturel, au fil des chartes et des conférences de l'Unesco d'abord, puis d'autres instances internationales, était devenu le « bon tourisme » (Cousin, 2008), celui qui répondait à une conception harmonieuse du triptyque tourisme-culture-développement. Dès lors, l'idée communément admise que le tourisme, dans son option culturelle, s'appuie sur la culture, fait apparaître sa réciproque. Les politiques culturelles et touristiques ont été amenées à se croiser et à se (re)construire ensemble, dans des stratégies avantageuses pour les deux secteurs. Mais les recommandations, voire les injonctions extérieures, peuvent-elles réellement favoriser l'élaboration d'une politique culturelle ? Dans les années soixante-dix, l'Unesco s'inquiétait de l'hégémonie des États sur la culture²¹. Dix ans plus tard, les mesures de restrictions financières imposées aux mêmes États sacrifiaient durablement ce domaine. Aujourd'hui, dans une vague de « retour de l'État », il est demandé aux gouvernements de reconstruire une politique culturelle. Ces derniers peuvent-ils satisfaire à la fois aux exigences de l'international, à celles des acteurs culturels non étatiques et aux aspirations populaires au travers d'une vision unifiée ? Les disparités des besoins, des désirs et des recommandations risquent de les condamner, s'ils veulent y répondre, à fonctionner avec des politiques publiques de la culture, autorisant à cette dernière tous les dévoiements, notamment dans ses liens avec le tourisme.

21. Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles, Venise, 1970.

Bibliographie

- Amico M., 2013, *La fabrique d'une « musique touarègue »*, thèse de doctorat, Paris, EHESS, 463 p.
- Benga N., 2008, *Mise en scène de la culture et espace public au Sénégal (1960-2000)*, 12^e assemblée générale du CODESRIA, Yaoundé [www.codesria.org/IMG/pdf/Ndiouga_Benga.pdf?1179].
- Bosman I., Secrétariat ACP, 2006a, *Manuel sur les Industries Culturelles ACP*, 56 pages [http://www.acpcultures.eu/?page=centre_de_ressources&lang=fr&no_theme=8].
- Bosman I., 2006b, « Politiques culturelles africaines et coopération culturelle européenne : le Manuel du Secrétariat ACP », *Africultures*, n° 69, p.200-208.
- Bosman I. et Traoré A., 2012, « Mali, et si on essayait la culture ? », publié sur le site de la Fédération internationale des coalitions pour la diversité culturelle [<http://www.ficdc.org/cdc3091>].
- Cousin S., 2008, « L'Unesco et la doctrine du tourisme culturel, Généalogie d'un "bon" tourisme », *Civilisations*, n° 57, vol 1-2, p.41-56.
- Danshoko M. et Ngaidé M., 2009, « État des lieux du tourisme et du patrimoine au Sénégal (aspects politiques, juridiques et économiques) », in Breton J.-M., *Patrimoine culturel et tourisme alternatif*, Paris, Karthala, p.289-320.
- Delas D., 2006. « Regard sur la politique culturelle de Senghor (1960-1980) », *Africultures*, 2/2006, n° 67, p.239-243.
- Desjeux B., 2006, « Culture et tourisme : accord parfait à Ségou », *Africultures*, 4/2006, n° 69, p.190-192.
- Diagne S. B., 2002, « La leçon de musique, Réflexions sur une politique de la culture », in Diop M. C. (dir.), *Le Sénégal contemporain*, Paris, Khartala, p.243-260.
- Diombéra M., 2012, Le tourisme sénégalais à la recherche d'une nouvelle identité, *Téoros*, 31-2, p.21-30.
- Fougère P., 2012, *État, idéologie et politique culturelle dans le Mali postcolonial*, mémoire d'histoire, Université de Sherbrooke, 104 p.
- M'Bengue M. S., 1973, *La politique culturelle au Sénégal*, Paris, Presses de l'Unesco, 65 p.
- N'Doye O., 2011, La diversité culturelle sénégalaise et la convention de l'Unesco : quelles limites ?, Assemblée parlementaire de la francophonie [http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2011_cecac_diversite_senegal_1.pdf].
- Quashie H., 2009, « Quête muséographique de l'Autre, Les enjeux symboliques de pratiques touristiques à vocation "culturelle" au Sénégal », *Articulo – Journal of Urban Research*, Briefings, consulté le 26 octobre 2015 [<http://articulo.revues.org/1008>].
- Senghor L.-S., 1971a, « La voie africaine du socialisme, Nouvel essai de définition », in *Liberté II. Nation et voie africaine du socialisme*, Paris, Seuil, p.283-315.
- Senghor L.-S., 1971b, « Problématique de la négritude », *Présence Africaine*, 1971/2, n° 78, p.3-26.
- Senghor L.-S., 1976, Communication au colloque *Culture et développement, Éthiopiennes*, numéro spécial revue socialiste de culture négro-africaine 70^{ème} anniversaire du Président L. S. Senghor [<http://ethiopiennes.refer.sn/spip.php?article619>].

- Schulz D. E., 2001, *Perpetuating the Politics of Praise: jeli singers, radios, and political mediation in Mali*, Köln, Köppe, Studien zur Kulturkunde, vol. 118, 293 p.
- Snipe T. D., 1998, *Arts and Politics in Senegal 1960-1996*, Trenton (NJ), Africa World Press, 174 p.
- Touré A. C., 2006, « L'argent de la culture au Mali », *Africultures* 2006/4, n° 69, p. 209-213.
- Touré Y., 1996, *La Biennale artistique et culturelle du Mali (1962-1988)*, *Socio-anthropologie d'une action de politique africaine*, thèse de doctorat, EHESS, Marseille, 475 p.
- Traoré A., 1997, *Maaya. La culture et le tourisme au service du développement social et humain durable*, Document issu de la Consultation nationale organisée par le ministère de la Culture et du Tourisme, Bamako, novembre.
- Urfalino P., 2004, « Après Lang et Malraux, une autre politique culturelle est-elle possible ? », *Esprit*, p. 55-72.

8

Les politiques alimentaires en Afrique de l'Ouest¹

Réponse au risque ou facteur d'insécurité ?

Pierre JANIN

« La sécurité alimentaire n'est jamais un objectif explicite des nouvelles politiques qui en redéfinissent cependant les termes » (Courade, 1996 : p.227).

Comme toute politique, les politiques alimentaires se construisent autour de concepts plus ou moins englobants, répétés et martelés; elles sont souvent nourries de présupposés idéologiques plus ou moins affirmés et explicites, déclinées autour de cadres stratégiques plutôt redondants et progressivement harmonisés avant de se traduire en actions techniques mettant aux prises des outils, des méthodologies et des moyens variés et fluctuants. À ce titre, elles doivent être à la fois considérées comme un « produit » du système politique et techno-expert, mais également comme un « terrain » fait de confrontations et d'arrangements massifs d'actions publiques portées par des acteurs multiples.

Depuis les années 1960, les cadres normatifs d'analyse de l'insécurité alimentaire – qui inspirent les actions programmatiques – ont sensiblement évolué (Maxwell, 1996). Pour autant, ces évolutions ne se sont pas nécessairement traduites par des améliorations patentes. Et l'harmonisation progressive récente des cadres d'analyse, qui renvoie à un processus de normalisation et de rationalisation croissante², tend à le renforcer.

1. Le terme de « politique alimentaire » est utilisé ici dans le sens de « politique publique de lutte contre l'(in-)sécurité alimentaire » selon le temps plus long du développement (hors crise). De fait, si l'on excepte les documents programmatiques nationaux, les ouvrages sont assez peu nombreux : Lailler et Minvielle, 2005 ; Berumen, 2010).

2. Il est transversal à l'ensemble des « institutions » existantes : internationales (IFPRI, FAO, PAM), sous régionales (CILSS, CEDEAO, etc.), nationales (ministères), non étatiques (ONG).

Quant au hiatus entre déclarations d'intention, injonctions prescriptives et interventions réelles de terrain, il tend à persister.

En termes de contenu, elles sont organisées autour d'options éprouvées. Elles ambitionnent de réduire la précarité et la pauvreté alimentaire chronique comme de juguler certaines formes aiguës ou conjoncturelles d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Toutefois, au-delà de ces objectifs affichés, les politiques prêtent matière à controverses, car les gouvernants doivent arbitrer entre des groupes sociaux et des intérêts contradictoires. Enfin, ces choix génèrent de nouveaux risques qu'il ne faut pas négliger.

Les perspectives d'analyses des politiques (publiques) alimentaires

Une politique se caractérise par un programme, des contenus, une orientation normative, un pouvoir d'action (entre incitation et coercition) et un support d'acteurs (Mény et Thoenig, 1989 : p. 132). Elle peut aussi être étudiée comme séquençage d'actions ou par types d'action : certaines seront plutôt « structurantes » (réglementation, organisation), d'autres plutôt « fonctionnalistes » (incitation, redistribution, etc.). Elles peuvent, en outre, être abordées par secteurs : « agricole », « vivrier », « d'importation », « d'aide ». Les politiques alimentaires sont souvent abordées « en soi » par une analyse de leur efficacité et leur efficience (*policy*), plus rarement en des termes sociopolitiques comme processus construit lié à des rapports sociaux de pouvoir (*politics*). Et les politiques mises en œuvre, via les stratégies nationales, établissent rarement des priorités claires ayant fait l'objet de débat et d'un consensus publics. De fait, les intérêts des groupes d'acteurs impliqués (consommateurs, commerçants, producteurs, etc.) apparaissent plus concurrents que partagés.

Cette concurrence se traduit invariablement par des compétitions et des confrontations autour de la figure d'un État « patrimonial » (Médard, 2006 : p. 701³) ou « néopatrimonial » (Sindzingre, 2011 : p. 126-127) resté central, même affaibli et critiqué, même amaigri dans ses moyens d'action ou dessaisi d'une partie de ses prérogatives et déchargé d'un ensemble d'activités (Hibou, 1999 : p. 7-8). Cette relation à l'État est d'autant plus forte que ce dernier est le seul à pouvoir tempérer (ou réguler) le brouillage des catégories (entre « État » et « marché », « public » et « privé », « légal » et « illégal », « formel » et « informel ») avec une légitimité rela-

3. Le patrimonialisme renvoie à « la corruption-échange social (népotisme, ou familisme, clientélisme, échange-don...) [qui] revêt une légitimité intrinsèque (sauf lorsqu'on en est la victime), que n'a pas la corruption-échange économique » comme « mode d'institutionnalisation de l'État » (Médard, 2006).

tive (Cromwell and Chintedza, 2005: p.105⁴) en se saisissant des nouveaux instruments d'action⁵... s'il s'en donne la volonté.

Un processus contextuel, instrumental et situationnel

Comme toute politique, la politique alimentaire peut être abordée sous différents angles: des enjeux à prendre en compte, des problèmes à résoudre, des objectifs à atteindre, des instruments à construire, des acteurs à impliquer, des ressources à mobiliser.

Quelles que soient les définitions retenues (Timmer, 1986; Malassis, 1979), elle pose la question centrale des régulations/redistributions économiques et politiques, dont la fonction est d'assurer une certaine forme d'équilibre entre différents groupes sociaux interdépendants, enserrée dans des champs de contradictions et de contraintes multiples (Courade, 1990: p.66⁶).

• Un contenu composite lié à l'évolution des contextes

De manière structurelle, les « politiques alimentaires » ont bien du mal à se maintenir face au champ des politiques agricoles, sanitaires et nutritionnelles mieux délimitées et, sans doute, perçues comme plus « légitimes », alors même qu'elles sont censées les englober.

Si le terme a été régulièrement employé au cours de la décennie 1990 (Contamin et Courade, 1990), il a peu à peu cédé le pas, à partir des années 2000, à celui de « politique de sécurité alimentaire » (Lailier et Minvielle, 2005, *op. cit.*), de « politique de lutte contre l'insécurité alimentaire », puis enfin, de « politiques de gestion et de prévention des crises alimentaires » (Michiels et Egg, 2007). Dans cette acception, elles constituent donc « un moyen technique pour atteindre des objectifs, de manière isolée par rapport aux autres secteurs, aboutissant – paradoxalement – à des préconisations de politiques publiques « dépolitisées » (Dury et Foulleux, 2009).

Si la question alimentaire a évolué – comme enjeu technique, sociétal et politique – c'est non seulement parce que sa compréhension a été complexifiée, mais plus encore parce que les attentes sociétales et politi-

4. « [...] even when strengthening long-term food security is a clearly stated policy objective and policies have been formulated to address this, implementation is significantly determined by the opportunity to support clientelist relations [...] » (Cromwell and Chintedza, 2005).

5. Voir le colloque « Transformation of the role of the State and new instruments of public action » organisé par le CIRAD et l'université de Pretoria (Afrique du Sud) les 5-6 mai 2011.

6. « [...] ensemble de moyens et des normes mobilisés par les acteurs dominants d'un système alimentaire en vue de maîtriser, d'orienter ou de réguler les différents maillons de la chaîne agro-alimentaire en fonction d'objectifs particuliers [...] » (Courade, 1990)

ques se sont renforcées, rançon de leur médiatisation croissante (Lang and Barling, 2012), signant peu à peu l'émergence d'une culture de risque et de la prévention. En matière de gestion des événements conjoncturels extrêmes, cela s'est traduit par un glissement terminologique: la « famine », comme événement catastrophique, cédant la place à la « crise » comme épisode pouvant être anticipé et organisé (Vanhaute, 2011).

Enfin, les politiques ont évolué dans leur mode d'élaboration, passant de procédures *top-down* à des processus nettement plus participatifs, collaboratifs, concertés, dans leur inspiration, si ce n'est dans leur réalisation (cas de la loi agro-sylvo-pastorale du Sénégal et de la loi d'orientation agricole du Mali en 2005 et 2006 peu suivies d'effet). S. Maxwell et R. Slater seraient d'ailleurs, dès 2003, ce qui semblait distinguer les « anciennes » et « nouvelles » politiques alimentaires (Maxwell and Slater, 2003). Même si cette distinction paraît déjà dépassée, force est de reconnaître que les enjeux alimentaires ont sensiblement évolué en Afrique subsaharienne: la marchandisation des ressources s'est poursuivie, l'évolution des modèles de consommation s'est accélérée (transition alimentaire, alimentation hors domicile, etc.), l'industrialisation agroalimentaire s'est développée tandis que les sociétés urbaines étaient marquées par de profonds changements (mobilités et inégalités accrues, individualisation des pratiques et fragmentation des unités familiales, etc.).

- Un cadre instrumental de rationalité et de légitimité

Au-delà des analyses mettant davantage l'accent sur le contenu factuel ou sur les contextes changeants, on peut analyser les politiques alimentaires sous l'angle des rationalités procédurales et instrumentales. C'est la nature même du rapport au politique et à l'État dont il est question ici et, par conséquent, c'est aussi la question de la légitimité (et des procédures de légitimation) qui est abordée (Lascoumes et Le Galès, 2005: p. 361).

Les politiques alimentaires, mises en œuvre depuis 1960, en Afrique subsaharienne, ont puisé dans un large panel d'instruments (tableau 1) – certains, ciblés directs (projets), d'autres non ciblés directs (programmes), d'autres plus indirects –, chaque État puisant indistinctement, dans une sorte de « *market in governing instruments* » (Lascoumes et Simard, 2011, p: 15⁷) dont ils constituent des outils de gouvernement (*politics of tool management*). Différentes rationalités organisent leur sélection (*politics of tool choice*): certaines sont d'ordre technocratique (harmoniser les outils pour répondre aux injonctions internationales), d'autres d'ordre politique (répondre à la demande sociale de participation par exemple). On ne peut,

7. Lascoumes et Simard rappellent qu'ils peuvent être rattachés aux trois types de catégories définies par Bemelmans-Videc, Rist et Vedung (1998): « les “sticks” (régulations contraignantes), les “carrots” (incitations économiques) et les “sermons” (techniques de communication) ».

non plus, également ignorer la part de « calcul » ou « d'intérêt » dans le choix de tel ou tel instrument dans des pays où le renouvellement des élites est lent, où le phénomène de *straddling* est fréquent et où les jeux d'alliance et les collusions sont anciens. La politisation de l'aide alimentaire – illustrée par certaines formes de préférence ethnocommunautaire ou régionaliste, dans certains régimes semi-autoritaires, en période de conflit –, en constitue la confirmation la plus éclairante (Poussart-Vanier, 2005).

Tableau 1. *La dimension politique des instruments*

Type d'instrument	Type d'action alimentaire	Type de rapport au politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	Contrôle sanitaire des aliments	État tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Économique et fiscal	Soutien à la valorisation des produits locaux	État producteur de richesse, État redistributeur	Recherche d'une utilité collective, efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	Programmes de participation locale	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Création de bourse céréalière	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards, best practices	Procédures ouvertes d'appel d'offres de marché	Ajustements au sein de la société civile, mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes du marché

(Adapté de Lascoumes et Le Galès, 2005, p. 361).

Autre élément central dans l'analyse des politiques alimentaires, c'est la simultanéité des modes de régulation marchande et politique mis en œuvre, l'État n'ayant jamais cessé de coopérer avec des opérateurs privés dans les périodes d'économie administrée (avant le milieu des années 1980) comme dans les épisodes de crise. Et, dans le cadre d'économies libéralisées, le reflux de l'État s'est davantage exprimé par une perte de capacité que par une absence de volonté d'agir. S'intéresser à la contextualisation de l'action publique dépasse le simple fait d'historiciser les événements et nécessite de bien prendre en compte les dynamiques d'interaction entre acteurs stratégiques.

De fait, en dépit des injonctions, les politiques alimentaires nationales n'ont pas été un simple décalque des agendas internationaux. Certes, leur

réappropriation apparaît souvent effective dans les discours et dans les textes programmatiques, car elle permet d'acquérir une reconnaissance et une légitimité relatives, de mobiliser des ressources externes indispensables à la réalisation de projets, mais reste souvent incomplète (Bergamaschi, 2011a).

Enfin, dernier point et non des moindres, les politiques alimentaires peuvent également être abordées comme des « institutions sociologiques » (Hood, 1983, cité par Lascoumes et Simard, 2011, *op. cit.*). D'abord, au sens où elles constituent des dispositifs techniques en réagencement permanent, procédant par inclusions et exclusions de modalités procédurales, d'innovations techniques ou organisationnelles organisant l'action publique (North, 1990). Ensuite, au sens où elles constituent un espace sociopolitique où se jaugent, se jugent et se confrontent des groupes d'acteurs (institutions publiques, groupes marchands, acteurs de solidarité internationale) cherchant à maintenir, reproduire ou accroître leur rayonnement et leur légitimité par la réappropriation de ces mêmes instruments.

Un processus de mise en tension de « jeux d'intérêts »⁸

Toute politique est aussi à considérer comme la résultante de processus de mise en tension, plus ou moins imposés, négociés et arbitrés localement, dépendants des éléments suivants: nature des rapports entre acteurs⁹, volonté partagée de résolution du problème, niveau de ressources mobilisables, poids des influences extérieures, contexte politique (Young et Court, 2006).

Une première lecture discursive des politiques alimentaires en Afrique subsaharienne montre à la fois la richesse des actions menées et les discontinuités idéologiques qui les animent: on est ainsi passé, en trois décennies, de la critique de l'État à la reconnaissance d'un besoin croissant de régulation. En réalité, l'État n'a jamais cessé d'être « en action », opérant de plus en plus souvent selon un mode « présent-absent ».

Une autre lecture met, au contraire, en avant leur continuité à partir de questions qui n'ont pas beaucoup changé: nourrir mieux le plus grand nombre au-delà des intérêts catégoriels, à moindre coût économique, sociétal, sanitaire et environnemental, de manière durable.

8. Nous considérons comme politique aussi bien les questions alimentaires qui auraient été politisées, de manière parfois excessive, que celles qui ont été dépolitisées « avec succès », après compromis et arbitrage technique.

9. Selon un éventail très large non exhaustif: complémentarité, alliance, collusion, concurrence, compétition, subordination, imposition, négociation...

- Dilemmes et (ir-) résolutions alimentaires

Pour bien en rendre compte, la notion de « dilemme stratégique » ou « *wicked problem* » paraît judicieuse (CEDEAO 2004 : p. 127-132 ; Rittel and Weber, 1973). Les choix réalisés, en matière de politique alimentaire, dépendent de nombreux paramètres, à différentes échelles : engagements internationaux, enjeux nationaux, ressources locales, etc.

Les politiques alimentaires sont à la fois l'expression d'une volonté technocratique pour répondre à un objectif (réduire la faim et l'insécurité alimentaire) et l'expression de rapports de force entre groupes d'acteurs dominants visant à orienter, voire à privatiser le fonctionnement des institutions de gouvernance/agrégats politiques ou *polities* (Leca, 2012 : p.62-63¹⁰).

Le premier dilemme alimentaire pourrait être intitulé : « réserves ou flux tendus ? ». Après avoir été longtemps valorisée, la fonction de stockage¹¹ a été délaissée (Mousseau and Mittal, 2006 : p.57), compte tenu des coûts de maintenance, de reconstitution et de logistique comme de leur « non-conformité idéologique » avec les politiques de libéralisation du marché. Les crises alimentaires les plus récentes (2008 et 2010) ont fortement modifié le consensus quant à l'efficacité du marché. On reparle ainsi de politiques de stockage public comme de « réserve stratégique », avec des accents nettement plus positifs (CEDEAO-UEMOA-CILSS, 2011 ; Pons et Gomez, 2012 ; OXFAM, 2013). Et l'on réfléchit, en parallèle, à la mise au point de différents instruments de régulation de la volatilité des marchés des prix (Galtier, 2012 : p.66-67 ; OXFAM, 2013). On retrouve aussi des projets d'appui au stockage paysan (*warehouse receipts system*) (Coulter and Onumah, 2002). Même si les débats sur les modalités de leur (re-) constitution (marché international ou local, appels d'offres ou marché de gré à gré), leur volume et leur localisation géographique (prépositionnement local ou regroupement régional) sont loin d'être achevés. De fait, l'opacité reste forte quant aux conditions politiques de gestion (sélection des fournisseurs par des appels d'offres restreints).

Le deuxième dilemme pourrait tourner autour de la question « produire localement ou importer ? ». Toutes les initiatives visant à augmenter, stabiliser et diversifier les productions agricoles en constituent le cœur. Elles mettent aux prises différentes options techniques parfois antagonistes : faut-il plutôt diffuser des plantes génétiquement modifiées, permettant d'économiser les intrants et de faire face à la variabilité climatique ou valoriser les agricultures de conservation et l'agroforesterie ? D'une

10. Selon Leca, une polity « n'est pas seulement un ensemble d'élites, processus, structures, cultures, polices et techniques d'administration » [...] Une polity est d'abord un ensemble de choix collectifs liant des parties soumises à la règle de l'appartenance obligatoire [...]. »

11. Greniers de réserve, silos coloniaux, stock national de sécurité, greniers familiaux et banques de céréales renvoient à la même préoccupation stratégique face au risque d'insécurité alimentaire.

manière générale, les appuis aux productions vivrières sont toujours restés mesurés, les gouvernements privilégiant les politiques d'importation alimentaire, de nature à satisfaire une demande urbaine en augmentation constante (Lançon, 2012).

La troisième interrogation porte sur les orientations des systèmes agroalimentaires : faut-il « promouvoir les entrepreneurs ou les agriculteurs ? ». Elle renvoie à une vision archaïsante des agricultures familiales, qu'il conviendrait de moderniser afin d'accroître rapidement la productivité. Son rythme d'évolution resterait toutefois lent, sans une volonté politique forte et des politiques incitatives ambitieuses (Zoundi, 2012). D'où, par exemple, la relance de grands projets d'aménagement hydro-rizicoles après la crise alimentaire mondiale de 2008. Toutefois, l'organisation de filières agroalimentaires courtes au sein de systèmes agroalimentaires localisés a montré qu'il était possible de sortir de cette vision dichotomique.

La quatrième interrogation (« assister ou donner les moyens de faire ») renvoie à la double question de la réduction des incertitudes et du renforcement des capacités individuelles et collectives. On retrouve, ici, les ambivalences des dispositifs de gestion et de prévention des situations à risque et des crises : curatif versus préventif, *ex ante versus ex post* et court terme *versus* long terme. Si les controverses sur l'aide alimentaire ont fortement diminué, du fait de son rôle essentiel, mais limité, les travaux sur les stratégies de minimisation/réduction des risques sont désormais au cœur des programmes des ONG : elles interviennent sur des aspects conjoncturels et structurels.

Dans tous les domaines, la question de l'intervention publique n'est plus décriée et se décline autour d'un ensemble de mesures en faveur des consommateurs, des commerçants et des producteurs (FAO, 2011 : p.44-49).

• Concurrences et empiètements

En Afrique de l'Ouest, le contenu normatif en matière de politiques agricoles et alimentaires est abondant : on retrouve de nombreux documents programmatiques délimitant un cadre incitatif (ou désincitatif) pour l'action dans des systèmes agroalimentaires libéralisés¹². Au-delà des innovations déployées (ou revendiquées comme telles), ce que relèvent de

12. Les Principes directeurs d'une politique de développement rural (PDPDR, 1992); la Stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire (SOSA, 2000); le Programme complet de sécurité alimentaire (PCSA FAO, 2000); la Stratégie nationale de sécurité alimentaire (SNA, CILSS 2001); la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP, 2002); la Politique agricole commune de l'UEMOA (PAU, 2001); la Politique agricole commune (CEDEAO, 2005); les accords de partenariat UE/ACP; les Objectifs du millénaire pour le développement OMD n° 1 (PNUD/FAO); la Stratégie de développement rural (SDR) adoptée en 2003; la Stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté (SDRP, 2007); le Programme national d'investissement agricole prioritaire (PNIAP/NEPAD); l'initiative 3N: les Nigériens nourrissent les Nigériens (adopté en 2012).

nombreux analystes, ce sont davantage les effets d'empilement entre les différents dispositifs existants (Dury et Fouilleux, 2011) diluant les ressources et réduisant l'efficacité des actions, sans compter les changements fréquents de rattachement institutionnels de la sécurité alimentaire.

Ce que les documents révèlent surtout, c'est le caractère très redondant des solutions technocratiques proposées, alors même que les arbitrages réalisés restent politiques : ils peuvent conforter des intérêts stratégiques, des situations rentières, des positions patrimoniales ou, au contraire, les fragiliser (entre réseaux marchands traditionnels et entreprises par exemple) ; ils peuvent mettre plus fortement en concurrence des acteurs qui ne l'étaient pas directement (ONG, associations, entreprises privées) ; ils peuvent aussi faire émerger de nouvelles controverses mobilisatrices entre élites, élus et citoyens. De même, les interventions réelles peuvent rester localisées géographiquement, ciblées socialement et circonscrites temporellement.

Les politiques de lutte contre l'insécurité alimentaire ne doivent pas seulement être considérées comme un domaine où débattent des experts, souvent thérapeutes et prescripteurs, s'appuyant sur des protocoles standardisés éprouvés, mobilisant des savoirs normalisés et normalisateurs, où s'expérimentent des actions plus ou moins innovantes, mais aussi comme résultat « de compromis multiples et réitérés entre groupes sociaux et décideurs aux intérêts essentiellement contradictoires » (Janin et Suremain, 2005 : p. 734 ; Nubukpo et Janin, 2005) entre institutions internationales et décideurs nationaux, entre gouvernements et sociétés locales, entre entreprises et acteurs de solidarité internationale. Qui plus est, ces clivages, ces oppositions et ces concurrences doivent être analysés plus finement encore au sein même de chaque groupe souvent très hétérogène. Il est ainsi devenu banal de rappeler les concurrences entre ministères aux approches invariablement sectorisées (Agriculture, Environnement, Santé) ou encore les oppositions entre élites administratives et élus locaux au fur et à mesure que se déploient les politiques de décentralisation.

La dépolitisation de la sécurité alimentaire par des politiques favorables au productionnisme et au mercantilisme

La première clé de lecture des actions menées, pour lutter contre l'insécurité alimentaire structurelle, renvoie à la question du décalage entre besoins et demande. Augmenter et stabiliser l'offre constitue bien un invariant afin de répondre à une demande croissante, même si elle ne se traduit pas automatiquement par une amélioration de la sécurité alimentaire¹³,

13. À Bamako, lors d'un entretien, le 6 juin 2005, l'économiste senior de la Banque mondiale (Abdoulaye Konate) reconnaissait, d'ailleurs, que la politique alimentaire

sans renforcement des capacités individuelles et communautaires (Janin, 2010).

Ce prisme « marchand » et « économique » a contribué à évacuer la question très politique de la réduction des inégalités alimentaires en transférant sur chaque agent économique la charge de son autonomisation alimentaire (soit pour augmenter sa propre production, soit pour améliorer sa capacité d'échange) (Hibou, 1998 : p. 12).

Améliorer les biodisponibilités pour sécuriser la demande

En Afrique sahélo-soudanienne, la principale crainte exprimée par les sociétés locales comme par les autorités a, pendant longtemps, été de manquer de nourriture. Elle renvoyait à des schémas explicatifs très différents. Si les autorités coloniales fustigeaient « l'imprévoyance » et l'« archaïsme » des modes de gestion paysanne (Alpha Gado, 1997), les technocrates les appellent parfois aujourd'hui à apprendre « à bien cultiver et à bien stocker ». Toutefois, il faudra attendre la famine de 1931-1932 pour que l'État colonial s'inquiète de la capacité des sociétés locales à faire face aux sécheresses et aux besoins alimentaires des populations (Glenzer, 2002), conduisant à des actions multiples aux succès mitigés. Ainsi, la lutte contre le péril acridien a souvent été parcellaire, tardive et sélective, jusqu'à nos jours, faute de moyens techniques appropriés et de suivi. L'intensification agricole et la vulgarisation de nouvelles techniques agricoles ont surtout été tentées le long des fleuves Sénégal et Niger, dans des périmètres hydro-agricoles coûteux à mettre en place et à entretenir. C'est pourquoi l'accroissement de la production est resté circonscrit à certaines filières agro-exportatrices ou approvisionnant les marchés urbains. Quant aux cultures céréalières locales (mil, sorgho), elles n'ont pas fait l'objet de développement concerté, aussi bien avant qu'après les indépendances. Les petits producteurs n'ont eu de cesse de rappeler la faiblesse des dispositifs étatiques incitatifs et d'appui, les goulets d'étranglement, au sein de filières mal structurées, comme le poids des incertitudes.

Une part essentielle des politiques est adossée à cette vision productiviste de la question (tableau 2) : ainsi en est-il des stratégies étatiques de développement agricole et économique visant à atteindre la sécurité alimentaire nationale (Azoulay et Dillon, 1993), objectif considéré comme prioritaire, vital et possible par les gouvernements nationaux et les agences panafricaines (Plan de Lagos de l'OUA d'avril 1980). Pour autant, dès leur apparition, elles étaient sujettes à discussion (Jeanneret, 1982 : p.445-446). Ainsi, les grands aménagements hydrauliques, basés sur un encadrement rigide des paysans (Office du Niger, OMVS), ont été des

maliennne était plus ou moins réduite à une politique agricole assortie d'une « dépendance » par rapport à l'aide.

Tableau 2. *Sécuriser et accroître les biodisponibilités*

Période	Concept	Approche	Échelles	Formes de lutte
1932-1960	Lutte contre les disettes, autarcie alimentaire	Contrôle et protection des populations	Nationale et locale	Silos coloniaux, greniers familiaux, prévoyance alimentaire
1960-1983	Auto-suffisance, indépendance alimentaire	Stratégies étatiques d'amélioration de l'offre et de stabilisation des fluctuations	Nationale et régionale	Offices céréaliers, grands projets hydro-agricoles, contrôle des prix, monopoles commerciaux
2008->	Auto-suffisance alimentaire durable, résilience alimentaire	Productionnisme agricole, rationalisation de la chaîne alimentaire, résilience agro-écosystémique, agro-biodiversité	Mondiale, nationale, locale	Emprises foncières, plantes génétiquement modifiées, contrats alimentaires, stockage régional, warrantage, lutte contre les pertes/gaspillages

(D'après P. Janin, 2010).

exemples de cette ambition parfois démesurée. À l'époque, le maître mot était la quête de l'autosuffisance céréalière¹⁴, bien plus qu'alimentaire, afin de couvrir les besoins nationaux, avec parfois des accents nationalistes (indépendance alimentaire). Et les résultats en termes de volumes produits et de pérennité de l'offre nationale l'emportaient sur toute considération de rentabilité (Minvielle, 1997). Sauf cas particulier, la recherche de l'autosuffisance n'impliquait néanmoins pas le refus des importations pour faire face à des crises alimentaires.

Parallèlement, le souci de stabiliser les approvisionnements des consommateurs a conduit à la mise en place de politiques volontaristes. Un des premiers volets portait sur le renforcement des capacités de stoc-

14. Celle-ci était définie comme « la capacité du pays à fournir à la population en général [...] une alimentation suffisante [...] par la production locale [...] et d'autre part un niveau nutritionnel suffisant, garantissant [...] une ration équilibrée » (Note de synthèse sur la stratégie nationale de sécurité alimentaire du Mali, août 2002). Voir également le texte de Courade, 1990b.

kage étatique (stock national de sécurité) et communautaire (greniers coopératifs)¹⁵ afin de faire face aux situations de soudure et de disette, l'aide alimentaire venant compléter le dispositif en cas de famine avérée. Un autre volet a consisté à favoriser les importations de produits alimentaires peu coûteux ou en surplus en les subventionnant afin de fournir les consommateurs urbains (Phélinas, 1992). Les paysans étaient ainsi uniquement considérés comme des producteurs, des fournisseurs et rarement comme des consommateurs tandis que les citadins l'étaient uniquement comme des consommateurs vivant au détriment des producteurs.

Ce schéma a été fortement bousculé, dès la crise alimentaire de 1972-1973 au Sahel et, très vite, les gouvernants ont intégré que famine et pauvreté avaient des liens forts, que l'aide et le marché ne pouvaient résoudre la faim, que la dégradation agroécologique renforçait l'insécurité, que les interventions avaient besoin de cohérence et les plus vulnérables de protections. À cet effet, la gestion du déséquilibre entre une offre atomisée ou insuffisante et une demande croissante comme la stabilité de l'approvisionnement devenaient des leitmotivs. Dans le même temps, un effort était réalisé en termes d'analyse prédictive des irrégularités et des incertitudes de la production céréalière, grâce à la mise en place de systèmes nationaux de statistiques agricoles et de veille satellitaire. C'est pendant cette phase de gestion étatique que se sont renforcées les relations entre responsables politiques et élites marchandes, via l'octroi, par les premiers, de monopoles d'importation aux secondes (Amselle, 1987), relations qui, loin de disparaître, tendront à perdurer.

En dépit des succès limités de la Révolution verte dans les pays sahélo-soudaniens, les discours productionnistes sur l'amélioration et la diversification de l'offre agricole n'ont jamais totalement disparu. Ils oscillent, au Sénégal, au Burkina Faso et au Mali, entre valorisation accrue des potentialités nationales (des écologies marginales et des « terres vacantes »), via la relance de coûteux programmes d'hydro-aménagements pour la production de riz et de maïs afin de satisfaire des besoins croissants de consommation, et d'appui à la spécialisation et à la modernisation des exploitations familiales. Pendant longtemps, ils ont été l'apanage des seules institutions internationales (FAO, FIDA) avant de trouver un écho auprès des États concernés (*Initiative Riz* au Mali et *GOANA* au Sénégal à partir de 2009).

C'est une des conséquences directes de la crise alimentaire mondiale de 2007-2008, mal anticipée, qui a eu un impact psychologique inégalé. Le décalage croissant, sans cesse rappelé, entre offre et demande est venu réactiver un vieux fond de craintes malthusiennes et nourrir ces rhétoriques tandis que fleurissaient certains discours nationalistes agrariens faisant de « l'autosuffisance alimentaire durable » une nouvelle frontière (Janin

15. Avec des suites parfois savoureuses au cours des décennies suivantes : certaines ONG s'efforçant de mettre en place des banques de céréales afin d'apprendre aux communautés villageoises à « mieux gérer leurs stocks » !

2008). Ils mêlent nationalisme, clientélisme et populisme avec de forts accents revendicatifs, tandis que la sécurité alimentaire y est brandie comme un droit opposable quand les dirigeants font du « souverainisme alimentaire » un argument politiquement rémunérateur. À l'opposé, certains experts insistent sur les atouts de plantes génétiquement modifiées, peu gourmandes en intrants, pour répondre aux besoins croissants et aux contextes incertains de production (Stone and Glover, 2011). On assiste donc à un rééquilibrage des priorités : l'agriculture est redevenue un secteur prioritaire pour le développement (Banque mondiale, 2007), même si les formes familiales sont loin d'être privilégiées¹⁶ puisque la plupart des États envisagent avec bienveillance toutes les formes d'investissement privé.

Intensifier (et réguler) les échanges pour améliorer (et stabiliser) l'accès aux denrées

Les politiques de lutte contre l'insécurité alimentaire ont été forgées à partir d'un deuxième constat : l'incapacité des États à collecter, de manière efficace, des surplus vivriers, très variables en volume et très dispersés. Parallèlement, les réseaux marchands, réactifs, bien informés, opérant à longue distance, ont toujours assuré des activités de collecte et distribution des denrées, sans réelle possibilité de les contrôler. Dès le milieu des années 1980, la question est abordée sous un angle plus économique : la libéralisation des marchés devant assurer une meilleure péréquation des flux et améliorer les revenus des producteurs.

- Une sécurité alimentaire confiée au marché et dévolue à l'individu

Dans la première acception du terme, la sécurité alimentaire cherchait à assurer l'approvisionnement optimum à l'échelle nationale. Mais, rapidement, on passe à une échelle plus fine, allant jusqu'à son appréciation individuelle, d'un point de vue anthropométrique et psychologique, comme le relève S. Maxwell¹⁷. Cela conduit aussi à promouvoir l'usage d'indicateurs normés permettant d'apprécier le niveau de satisfaction des besoins alimentaires essentiels (ration calorique entre autres). Elle n'aura de cesse de se complexifier comme le montre ses évolutions depuis la Conférence mondiale de l'alimentation en 1996¹⁸.

16. La diversification culturelle, l'intensification hydro-agricole, le développement de nouvelles filières agro-exportatrices (lait, fruits par exemple) sont au cœur des récentes lois d'orientation agricole du Mali (LOA) et agro-sylvo-pastorale du Sénégal (LOASP) adoptées en 2005.

17. "A country and people are food secure when their food system operates efficiently in such a way as to remove the fear that there will not be enough to eat" (Maxwell Simon, 1988).

18. En 2012, selon le Comité à la sécurité alimentaire, « la sécurité alimentaire et nutritionnelle existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique,

Tableau 3. *Intensifier les échanges pour améliorer l'accès aux denrées*

Période	Concept	Approche	Échelles	Formes de lutte
1984-1994	Sécurité alimentaire, pauvreté alimentaire	Dérégulation étatique, adéquation offre-demande	Nationale et régionale	Amélioration des infrastructures, systèmes d'information, aide et importations
1994->	Sécurité alimentaire élargie, autonomie alimentaire	Capacité d'accès, intégration des marchés	Internationale et locale	Amélioration et diversification des revenus, aide et importations, gestion des terroirs, harmonisation fiscale, NTIC
2008->	Sécurité alimentaire, gouvernance alimentaire	Régulation publique et marchande, efficacité des marchés	Multiplées et coordonnées	Fiscalité incitative, assurance, stocks, harmonisation, SIM intégré, bourse céréalière, warrantage

(D'après P. Janin, 2010 et mise à jour).

La question du marché – comment fluidifier les échanges, comment réduire les coûts de transaction, comment stabiliser l'approvisionnement – a été, depuis les années 1980, une des priorités de réflexion et d'action (cf. *Programme de restructuration des marchés céréaliers* au Mali). L'opérateur privé – collecteur, revendeur ou transporteur – est désormais reconnu politiquement. Avec la mise en œuvre d'une régulation fondée sur le marché, le risque d'insécurité alimentaire change donc de nature : il est moins lié à des écarts annuels de production ou saisonniers de disponibilités et, davantage, à des difficultés d'accès économique (Courade, 1998) dont la gestion dépend de la capacité des communautés et des familles, ponctuellement appuyées par des acteurs de solidarité internationale. De ce fait, en cas de crise, la préférence va à des ventes à prix modéré, aux « échanges responsables » (*food for work, cash for work*) ou à l'importa-

social et économique à une nourriture saine dont la quantité consommée et la qualité sont suffisantes pour satisfaire les besoins énergétiques et les préférences alimentaires des personnes, et dont les bienfaits sont renforcés par un environnement dans lequel l'assainissement, les services de santé et les pratiques de soins sont adéquats, le tout permettant une vie saine et active ».

tion massive de riz ou de maïs, loin devant l'aide alimentaire, l'État se chargeant, le cas échéant, d'apporter une protection minimale aux plus démunis. Si les échanges céréaliers s'intensifient, les situations établies de pauvreté ne permettent pas à une masse importante de citoyens de s'y fournir en période de « soudure » compte tenu de la hausse saisonnière des prix de détail. En cas de crise, la situation peut s'aggraver plus encore, car les flux céréaliers peuvent se réorienter vers les marchés urbains étrangers plus rémunérateurs du fait de la perméabilité des frontières.

De son côté, le petit producteur est peu à peu incité à vendre une part de sa production céréalière et animale, voire à développer une activité marchande (achat et revente de céréales ou de bétail), quitte parfois à réduire son niveau de couverture alimentaire, compte tenu de besoins monétaires croissants. Selon cette logique marchande, il se doit de « saisir les opportunités de marché », même si, dans les faits, son pouvoir de négociation reste faible. Le risque est aussi de devoir, en période de « soudure alimentaire »¹⁹, racheter des céréales à des prix plus élevés, compte tenu de la saisonnalité marquée des termes de l'échange entre bétail et céréales.

La question du prix des denrées apparaît donc centrale sans que jamais la notion de minimum ou de maximum, au producteur et au consommateur, ne débouche sur des décisions politiques. C'est donc bien la flexibilité/prix de l'offre qui s'impose, sauf en cas de tension sociale. Quant à la distinction entre producteurs et consommateurs, elle s'estompe du fait de l'importance de la dépendance de tous par rapport au marché pour se nourrir.

- Une sécurité alimentaire subordonnée à (la lutte contre) la pauvreté et au renforcement des capacités

Depuis le rapport intitulé *La pauvreté et la faim* (Banque mondiale, 1986), la pauvreté est considérée comme la principale cause de l'insécurité alimentaire, mais plusieurs années s'écouleront avant que cette réalité s'impose à tous (FAO 1996)²⁰ et pour que l'on reconnaisse que pauvreté et insécurité se renforcent mutuellement (Stamoulis et Zezza, 2003).

Par contre-coup, experts et décideurs en viendront peu à peu à considérer qu'en luttant contre la pauvreté, on réduit, *ipso facto*, le niveau d'insécurité alimentaire²¹. Ce que de nombreuses enquêtes alimentaires urbaines auprès de « classes moyennes » viendront démentir tandis que

19. Toute pénurie de plus de sept jours liée à l'épuisement des ressources alimentaires et monétaires.

20. « La pauvreté est une cause majeure de l'insécurité alimentaire » (Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, 13-17 novembre 1996).

21. « Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté est donc le point d'ancrage désigné et le cadre politique de support idéal pour la Stratégie nationale de sécurité alimentaire » (Stratégie nationale de sécurité alimentaire du Mali, 2002).

d'autres dévoileront le paradoxe d'une insécurité et d'une malnutrition chroniques élevées dans des zones rurales « mieux dotées » en ressources comme en revenus (Dury et Bocoum, 2012).

Au cours de la décennie 1990, la volonté de compenser les effets négatifs de ces politiques se concrétisera par la mise en place des programmes *Dimensions sociales de l'ajustement* (DSA). L'adoption des *Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté* sera portée par la même ambition, avec des résultats macro — annoncés, peu visibles à l'échelle locale et individuelle malheureusement. Depuis, la notion de « cycle de pauvreté », empruntée à sa figure nutritionnelle n'est pas parvenue à déboucher sur de nouvelles stratégies d'intervention, tant le lien entre insécurité alimentaire et inégalités est sensible politiquement et socialement. Les efforts, pour améliorer le pouvoir d'achat des populations pauvres et vulnérables, restent modestes : les mesures prises sont plutôt « distributives » (subventions ciblées, programmes d'assistance, projets territorialisés) que « redistributives ».

On comprend, dès lors, pourquoi, les notions d'autonomie alimentaire (*food self reliance*) et de pauvreté alimentaire (*food poverty*) ont fait leur apparition : elles expriment la capacité (ou l'incapacité) d'un individu à assurer, de manière satisfaisante, et par lui-même, son approvisionnement alimentaire, quelles que soient les conditions économiques, politiques et sociales. Cela consiste à acheter les denrées de base, dès lors qu'elles ne sont pas produites, par la mobilisation de ressources monétaires (salarial, épargne, vente de biens, etc.). Cette autonomie peut également s'acquérir par la mobilisation d'appui extérieur (entraide, dons, etc.). Ce transfert de responsabilité « alimentaire » — de l'État à l'individu — cadre parfaitement avec l'approche libérale visant à déréguler et à déployer des formes d'auto-assurance et d'auto-prise en charge contractuelle.

Et si la notion d'autonomie est peu mobilisée, celle de « capacités » qui s'en rapproche connaît un grand succès²². Ces analyses ont conduit les développeurs à mettre en place des programmes d'appui aux stratégies de recours et d'adaptation des populations en situation de risque et d'incertitude (Maxwell, 1995 ; Adams *et al.*, 1998 ; Scoones and Wolmer, 2002). La priorité va donc au développement d'activités génératrices de revenus permettant de diversifier et de sécuriser les revenus tout en minimisant le risque et donc à renforcer l'insertion marchande. En réalité, on s'éloigne peu à peu d'une approche purement économique de l'insécurité pour prendre en compte les moyens individuels et communautaires d'existence (*livelihood systems and strategies*) comme le proposait l'ONG *Save The Children* (*Household Economy Approach*) à partir de l'année 2000. Cette approche est désormais largement diffusée, au sein d'ONG interna-

22. Selon le PNUD (1997), la capacité exprime l'aptitude à réaliser une action en mobilisant de manière efficace, efficiente et durable certains actifs et savoir-faire. Voir aussi : Ellis, 2000.

tionales telles que CARE ou OXFAM, mais également auprès d'institutions telles que la FAO.

Pour conclure, les politiques alimentaires apparaissent bien incertaines : à l'interface de plusieurs domaines sectorisés, délaissés au profit de champs plus ciblés, écartelés entre différentes échelles de gouvernance et rationalités. Elles apparaissent pour ce qu'elles sont souvent : des réappropriations et des réinterprétations (Bergamaschi, 2011 : *op. cit.*), plus ou moins achevées, de mots d'ordre et d'injonctions extérieures (Fouilleux et Balié, 2009) en fonction de considérations sociétales et territoriales²³. Elles épousent aussi fortement les évolutions des cadres idéologiques sur le rôle de l'État ou de la société civile, favorables à la « participation », la « réappropriation » et le « renforcement des capacités ». Ces mots d'ordre constituent bien des « instruments » au service de la gouvernance technocratique. Ils permettent habilement de mettre au travail les agents de développement et les sociétés locales tout en faisant l'économie d'une véritable mise à plat des rapports de domination internes aux sociétés comme des rapports de pouvoir entre elles et les institutions de développement.

Les politiques alimentaires se définissent, *in fine*, au moins autant par leur contenu programmatique que par ce que font les « acteurs ». Elles sont censées garantir un approvisionnement régulier, de qualité et à moindre coût au plus grand nombre. Pour ce faire, elles doivent à la fois assurer la régulation « au long cours » des systèmes alimentaires et la gestion « en situation » des dispositifs de crise.

On doit donc véritablement considérer que les politiques alimentaires (mais sont-elles les seules ?) sont « en tension », au sens où elles oscillent entre : des injonctions contradictoires du « dedans » et du « dehors », des objectifs variables du local et du global, des acteurs aux logiques et aux intérêts non convergents (Plümper and Neumayer, 2009)²⁴, des temporalités difficilement conciliables, allant de l'urgence au développement. Elles sont le produit de rapports de force, d'arbitrages et d'arrangements qui ne sont pas nécessairement à la hauteur des enjeux sociétaux.

En effet, le besoin de politiques régulatrices (Bergamaschi, 2011b.) se fait d'autant plus sentir que les enjeux sociétaux de la lutte contre l'insécurité alimentaire sont renforcés du fait du renouvellement des risques. Il découle aussi du processus de repolitisation de la sécurité alimentaire. Ce dernier est favorisé par les mobilisations sociales locales. Ces dernières s'enracinent dans la découverte d'un « pouvoir agir » de la part des jeunes générations, l'apprentissage d'un « pouvoir dire » via les réseaux sociaux et autres espaces d'expression médiatiques, la formulation d'un « pouvoir penser » différent.

23. Ainsi, au Mali, le *Programme national de sécurité alimentaire* (PNSA) adopté en 2005, était, selon plusieurs cadres politiques interrogés en 2006, fortement inspiré du *Programme spécial de sécurité alimentaire* (PSSA) de la FAO.

24. Thomas Plümper et Éric Neumayer y théorisent l'idée de dilemme politique en cas de famine, un gouvernement ayant un intérêt contradictoire à l'action et à l'inaction.

La gouvernance de l'insécurité alimentaire dépasse donc largement la question de la gestion des crises dans la mesure où elle doit, à la fois, trouver les moyens pour générer de nouvelles ressources sans dilapider les potentialités, répondre à des demandes sociales différenciées du fait des inégalités croissantes sans mettre en péril le « vivre ensemble » et construire les indispensables coordinations responsables et légitimes, à différentes échelles, tout en donnant corps à de nouvelles exigences (durabilité, équité) (Lintelo, 2012)²⁵.

25. Ainsi, on a vu apparaître très récemment un index d'engagement gouvernemental à la réduction de la faim (*Hunger reduction commitment index*).

Bibliographie

- Adams Alayne, Cekan Jindra and Sauerborn Rainer, 1998, "Towards a Conceptual Framework of Household Coping : Reflections from Rural West Africa". *Journal of International African Institute*, vol.68, n° 2, p.263-283 [<http://www.jstor.org/stable/pdf/1161281.pdf>].
- Alpha Gado B., 1997, « Sociétés paysannes et insécurité alimentaire en Afrique sahélienne. Stratégies de survie et méthodes de lutte contre les famines dans les anciennes colonies de l'AOF », in Becker Ch., Mbaye S., Thioub Ib (éd.), *AOF : réalités et héritages. Sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*, tome 1, 3e partie, Dakar, Direction des Archives du Sénégal [http://www.histoire-ucad.org/archives/index.php/remository.html?func=download&id=162&chk=78cec6fc370856d27a264b7ff5dfdde2&no_html=1].
- Amselle J.-L., 1987, « Fonctionnaires et hommes d'affaires au Mali », *Politique africaine*, Karthala, n° 26, juin 1987, p.63-72 [<http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/026063.pdf>].
- Azoulay G. et Dillon J.-Cl., 1993, *La sécurité alimentaire en Afrique. Manuel d'analyse et d'élaboration des stratégies*, ACCT-Karthala, 296 p.
- Banque mondiale, 1986, *La pauvreté et la faim. La sécurité alimentaire dans les pays en développement : problèmes et options*, Étude de politique générale de la Banque mondiale, Washington, 95 p. [<http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/959631468008753817/pdf/92750PUBOFRENCH0Box74502B01PUBLIC1.pdf>].
- Banque mondiale, 2007, *Rapport sur le développement dans le monde 2008. L'agriculture au service du développement*, Washington, 394 p. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/09/17/000333038_20080917000359/Rendered/PDF/414560FRENCH0W10Box334057B01PUBLIC1.pdf].
- Bemelmans-Videc M.-L., Rist R. and Vedung E. (éd.), 1998, *Carrots, Sticks et Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers, 280 p.
- Bergamaschi I., 2011a, « Appropriation » et "lutte contre la pauvreté" au Mali. Interprétations, pratiques et discours concurrents », *Revue Tiers Monde*, n° 205, p.135-150 [<http://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2011-1-page-135.htm>].
- Bergamaschi I., 2011b, « L'émergence d'un "État régulateur" en Afrique? État des lieux de l'action publique dans les filières cotonnières au Bénin, Burkina Faso et Mali », *Congrès annuel de l'Association française de sciences politiques*, Communication, Strasbourg, 31 p. [<http://www.afsp.info/congres2011/sectionsthematiques/st15/st15bergamaschi.pdf>].
- Berumen P., 2010, *La politique de sécurité alimentaire en Afrique du Sud face aux enjeux sectoriels et territoriaux : la complexité de l'action publique dans un environnement régionalisé illustré par le cas des provinces du KwaZulu-Natal et du Limpopo*, thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu – Bordeaux IV/Science Po Bordeaux, 604 p. [<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00527912/document>].
- CEDEAO, 2004, *Cadre de politique agricole pour l'Afrique de l'Ouest, document de référence pour la première phase des consultations nationales*, juillet 2004, 168 p. [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/01_Doc_de_reference_ECOWAP_final.pdf].

- CEDEAO-UEMOA-CILSS, 2011, *Réserve régionale de sécurité alimentaire*, avec l'appui du Hub rural-UE-USAID-UNOPS, juillet 2012, 114 p.
- Contamin B. et Courade G., 1990, *Économie alimentaire : la purge libérale*, n° 37, mars 1990, *Politique africaine*, Karthala.
- Coulter J. and Onumah G., 2002, "The role of warehouse receipt systems in enhanced commodity marketing and rural livelihoods in Africa", *Food policy*, vol. 27, n° 4, p. 319-337. [<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919202000180#>].
- Courade G., 1998, « Ajustement structurel et ouverture des marchés : moins de pénuries, mais de nouveaux risques alimentaires », *Revue canadienne des études africaines*, vol. 19, n° 14, p. 123-139 [<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02255189.1998.9669781>].
- Courade G., 1996, « Entre libéralisation et ajustement structurel : la sécurité alimentaire dans un étau », *Cahiers Agricultures*, vol. 5, n° 4, p. 221-227 [<http://revues.cirad.fr/index.php/cahiers-agricultures/article/download/29950/29710>].
- Courade G., 1990, "Le concept de politique alimentaire. Mise en œuvre et analyse au Nord et au Sud.", p. 65-86, in Blanc-Pamard Ch., Bonnefond Ph., Couty Ph., Lasailly-Jacob V., Marchal J.-Y. et Pinton F. (coord.), 1990, *Dynamique des Systèmes Agraires. La dimension économique*, Paris, ORSTOM, Col. Colloques et séminaires, 246 p.
- Courade G., 1990b, « Peut-il y avoir des politiques d'autosuffisance alimentaire ? », *Politique africaine*, Karthala, n° 39, p. 79-97 [<http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/039079.pdf>].
- Cromwell E. and Chintedza A., 2005, "Neo-patrimonialism and Policy Processes : Lessons from the Southern African Food Crisis", *IDS Bulletin*, vol. 36, n° 2, p. 103-108 [http://www.sarprn.org/documents/d0001230/Cromwell_Chintedza_May2005.pdf].
- Dury S. et Bocoum I., 2012, « Le "paradoxe" de Sikasso (Mali) : pourquoi "produire plus" ne suffit-il pas pour bien nourrir les enfants des familles d'agriculteurs ? », *Cahiers Agricultures*, vol. 21, n° 5, p. 324-336 [<http://revues.cirad.fr/index.php/cahiers-agricultures/article/download/30989/30749>].
- Dury S. et Fouilleux E., 2011, « La construction des politiques de sécurité alimentaire : institutions, discours, statistiques », p. 68-90, in Arditi C., Janin P. et Marie A. (éd.), 2011, *La lutte contre l'insécurité alimentaire au Mali. Réalités et faux semblants*, Paris, Karthala, coll. Hommes et sociétés, 379 p.
- Dury S. et Fouilleux E., 2009, « Les politiques de sécurité alimentaire au Mali. Pour une approche "politique" des politiques publiques en Afrique », Séminaire « Crises alimentaires et sous-alimentation ordinaire en Afrique subsaharienne. Quand la faim devient-elle un problème ? » 8 juin, CEAN, Bordeaux, 24 p.
- Ellis S., 2000, « The determinants of rural livelihoods diversification in developing countries », *Journal of Agricultural Economics*, vol. 51, n° 2, p. 289-302 [<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1477-9552.2000.tb01229.x/epdf>].
- FAO, 2011, *L'Initiative contre la flambée des prix des denrées alimentaires de la FAO. Guide pour l'action à l'intention des pays confrontés à la flambée des prix des denrées alimentaires*, Rome, 58 p. [<http://www.fao.org/docrep/013/i2025f/i2025f00.pdf>].

- Fouilleux E. et Balié J., 2009, « Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique », *Pôle Sud*, n° 31, p. 129-149 [http://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=PSUD_031_0129].
- Galtier F., 2012, « Gérer l'instabilité des prix alimentaires » Des solutions différentes pour le Nord, pour le Sud et pour les marchés internationaux, *Revue Tiers Monde*, n° 211, p. 51-70 [http://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2012-3-page-51.htm].
- Glenzer K., 2002, « La sécheresse : The Social and Institutional Construction of Development Problem in the Malian (Soudanese) Sahel (1900-1982) », *Canadian journal of African Studies*, vol. 36, n° 1, p. 1-34 [http://www.jstor.org/stable/pdfplus/4107395.pdf?acceptTC=true].
- Hibou B., 1999, « La "décharge", nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, Karthala, n° 73, p. 6-15 [http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/073006.pdf].
- Hibou B., 1998, « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Études du CERI*, n° 39, mars 1998, 46 p. [http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/etude39.pdf].
- Hood, Ch., 1983, *The Tools of Government*, Macmillan Press, 178 p.
- Janin P., 2010, « L'insécurité alimentaire au Sahel : permanence du questionnement, renouvellement des approches », Paris, John Libbey Eurotext, *Cahiers Agricultures*, vol. 19, n° 3, p. 177-184 [http://revues.cirad.fr/index.php/cahiers-agricultures/article/download/30854/30614].
- Janin P., 2008, « Le soleil des indépendances (alimentaires) » ou la mise en scène de la lutte contre la faim au Mali et au Sénégal », p. 92-117, in Janin P. et Giblin B. (éd.), 2008, *Les enjeux de la crise alimentaire mondiale*, Paris, La Découverte, *Hérodote*, n° 131, 206 p. [http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=HER_131_0092].
- Janin P. et Suremain (de) Ch.-Ed., 2005, « Introduction », p. 727-736, in Janin P. et Suremain (de) Ch.-Ed., (éd.) 2005, *La question alimentaire en Afrique : risque et politisation*, Tiers-Monde, n° 184, p. 727-859 [http://www.persee.fr/articleAsPDF/tiers_1293-8882_2005_num_46_184_5608/article_tiers_1293-8882_2005_num_46_184_5608.pdf].
- Jeanneret Ch. A., 1982, « Quelle stratégie pour le Sahel ? La difficile harmonisation de la stratégie du CILSS et du Club du Sahel avec les plans de développement nationaux des pays Sahéliens », *Revue Canadienne des Études Africaines*, vol. 16, n° 3, p. 443-477 [http://www.jstor.org/stable/pdf/484555.pdf?acceptTC=true].
- Lailler A. et Minvielle J.-P., 2005, *Les politiques de sécurité alimentaire au Sénégal depuis l'Indépendance*, Éthique Économique, L'Harmattan, 187 p.
- Lañon F. et Méndez del Villar P., 2012, « Effets comparés des politiques publiques sur les marchés du riz et la sécurisation alimentaire en Afrique de l'Ouest : dépasser le débat libéralisation versus protection », *Cahiers Agricultures*, vol. 21, p. 348-355 [http://revues.cirad.fr/index.php/cahiers-agricultures/article/download/30991/30751].
- Lang T. et Barling D., 2012, "Food security and food sustainability: reformulating the debate", *The Geographical Journal*, vol. 178, n° 4, p. 313-326 [http://www.cieh.org/assets/0/72/998/1022/1064/92246/2ed30254-cf39-4b73-a3ae-53bec60a7689.pdf].

- Lascoumes P. et Le Galès P., 2005, « Conclusion: De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », p.357-370, in Lascoumes P. et Le Galès P. (éd.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po "Académique" [<http://www.cairn.info/gouverner-par-les-instruments---page-357.htm>].
- Lascoumes P. et Simard L., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments » Introduction, *Revue française de science politique*, vol.61, p.5-22 [<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2011-1-page-5.htm>].
- Leca J., 2012, « L'État entre politics, policies et polity ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, n° 1, p.59-82 [http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=GAP_121_0059].
- Lintelo Dolf J. H., 2012, « Measuring political commitment to reducing hunger and under-nutrition: Can it be done and will it help? », *IDS Bulletin*, vol.43, n° S1, p.65-73 [<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1759-5436.2012.00348.x/epdf>].
- Malassis L., 1979, *Économie agro-alimentaire, tome 1 : Économie de l'alimentation et de la consommation*, Paris, Cujas, 438 p.
- Maxwell D., 1995, « Alternative Food Security Strategy: A Household Analysis of Urban Agriculture in Kampala », *World Development*, vol.23, n° 10, p.1669-1681 [<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0305750X9500073L>].
- Maxwell S., 1996, « Food Security: a post-modern Perspective ». *Food Policy*, vol.21, n°2, p.155-170 [<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0306919295000747>].
- Maxwell S., 1988, "National Food Security Planning: First Thoughts from Sudan", Workshop on Food Security in Sudan, Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Maxwell S. and Slater R., 2003, "Food Policy Old and New", *Development Policy Review*, vol.21, n° 5-6, p.531-553 [http://www.blackwellpublishing.com/content/BPL/Images/Content_store/Sample_chapter/9781405126021/Maxwell_sample%20chapter_food%20policy%20old%20and%20new.pdf].
- Médard J.-F., 2006, « Les paradoxes de la corruption institutionnalisée », *Revue internationale de politique comparée*, vol.13, p.697-710 [http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=RIPC_134_0697].
- Mény Y. et Thoenig J.-Cl., 1989, *Politiques publiques*, PUF, Paris.
- Michiels D. et Egg J. (avec les contributions de Blein R. et Delpeuch F.), 2007, *Les politiques de prévention et de gestion des crises alimentaires. Enseignements de la crise du Niger de 2005*, MAEE-DGCID, 92p. [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Rapport_Niger.pdf].
- Minvielle J.-P., 1997, « Évolution du concept de sécurité alimentaire », *Chroniques du Sud*, ORSTOM, 34 p.
- Mousseau F. and Mittal A., 2006, *Sahel: a prisoner of starvation? A case study of the 2005 food crisis in Niger*, Oakland Institute, 57 p. [http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/sahel_0.pdf].
- North D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 159p.
- Nubukpo K. et Janin P., 2005, « Incertitudes et jeux céréalières en Afrique: quels enseignements politiques ? », p.811-835, in Janin P. et Suremain (de) Ch.-Ed. (coord.) 2005, *op. cit.* [http://www.persee.fr/articleAsPDF/tiers_1293-8882_2005_num_46_184_5612/article_tiers_1293-8882_2005_num_46_184_5612.pdf].

- OXFAM, 2013, *Gestion du risque de prix dans les stocks de proximité. Analyse des perspectives d'un fonds de stabilisation au Mali et au Niger*, Rapports de recherche OXFAM, novembre 2013, 28 p.
- OXFAM, 2013, *Promouvoir les greniers de sécurité alimentaire dans la région du Sahel. Le cas de l'AAAE au Burkina Faso*, Étude de cas OXFAM, juillet 2013, 10 p.
- Phélinas P., 1992, « La stratégie alimentaire entre la famine et l'autosuffisance », *Politique Africaine*, n° 47, Karthala, p.43-50 [<http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/047043.pdf>].
- Plümpera Th. and Neumayerb E., 2009, « Famine Mortality, Rational Political Inactivity, and International Food Aid », *World Development*, vol.37, n° 1, January 2009, p.50-61 [http://www2.lse.ac.uk/government/research/resgroups/PSPE/pdf/PSPE_WP2_07.pdf].
- Pons Cortès G. and Gómez Carrasco I., 2012, *First Line of Defence. Assessing the potential of local food reserves in the Sahel*, Oxfam research reports, October 2012, 46 p. [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/first_line_of_defence_assessing_the_potential_of_local_food_reserves_in_the_sahel_0.pdf].
- Poussart-Vanier M., 2005, « La politisation de l'aide alimentaire d'urgence au Burkina Faso », p.737-760, in Janin P. et Suremain (de) Ch.-Ed. (coord.), 2005, *La question alimentaire en Afrique : risque et politisation*, Paris, PUF, *Revue Tiers-Monde*, n° 184, p.727-859 [http://www.persee.fr/articleAsPDF/tiers_1293-8882_2005_num_46_184_5609/article_tiers_1293-8882_2005_num_46_184_5609.pdf].
- Rittel Horst W. H. and Webber M. M., 1973, « Dilemmas in a general theory of Planning », *Policy Science*, vol.4, p. 155-169 [http://www.uctc.net/mwebber/Rittel+Webber+Dilemmas+General_Theory_of_Planning.pdf].
- Scoones Ian and Wolmer William, 2002, *Pathways of Change in Africa: Crops, Livestock & Livelihoods in Mali, Ehtiopia & Zimbabwe*. James Currey, 236 p.
- Sindzingre A., 2011, « Le néopatrimonialisme et ses réinterprétations par l'économie du développement », p.117-150, in Bach D. et Gazibo M. (éd.), *L'État néopatrimonial: genèse et trajectoires contemporaines*, Presses de l'Université d'Ottawa.
- Stamoulis K. and Zezza A., 2003, *A Conceptual Framework for National Agricultural, Rural Development, and Food Security Strategies and Policies*, FAO-ESA Working Paper N° 03-17: 53 p. [<http://www.fao.org/docrep/007/ae050e/ae050e00.htm>].
- Stone Glenn D. and Glover D., 2011, "Genetically modified crops and the 'food crisis': discourse and material impacts", *Development in Practice*, vol.21, n° 4-5, p.509-516 [http://artsci.wustl.edu/~anthro/research/stone/Stone_Glover_2011.pdf].
- Timmer P. C., Falcon W. P. et Pearson S. R., 1986, *Analyse de la politique alimentaire*, Paris, Economica, 364 p.
- Vanhaute E., 2011, "From famine to food crisis: what history can teach us about local and global subsistence crises", *Journal of Peasant Studies*, vol.38, n° 1, p.47-65 [<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03066150.2010.538580>].
- Young J. and Court J., 2006, « Bridging research and policy in international development: an analytical and practical framework », *Development in Practice*, vol. 16, n° 1, p. 85-90 [<http://www.jstor.org/stable/pdf/4029864.pdf>].

Zoundi S. J., 2012, « Agriculture vivrière : les Africains confrontés à des choix controversés de modèles agricoles », *Cahiers Agricultures*, vol.21, n° 5, p.366-373 [<http://revues.cirad.fr/index.php/cahiers-agricultures/article/view/30993/30753>].

Politiques publiques en géosciences en Afrique de l'Ouest

Lenka BARATOUX, Mark JESSELL, Ousmane BAMBA,
David BARATOUX, LUC SIEBENALLER et Yann ITARD

La richesse de l'Afrique occidentale subsaharienne en gisements métallifères est connue depuis des siècles. Au Moyen Âge, c'est-à-dire entre le VIII^e et le XV^e siècle, l'Afrique était déjà connectée au reste du monde. L'or se concentrait sur deux foyers, l'un situé en Afrique de l'Ouest (Mali, Guinée et Ghana), l'autre dans l'actuel Zimbabwe (Fauvelle-Aymar, 2013). Cet or représentait la principale marchandise qui circulait en direction du monde islamique à travers toute une série d'intermédiaires. En revanche, les techniques d'extraction utilisées à cette époque demeurent encore inconnues.

La plupart des gisements économiquement rentables (or, zinc, manganèse) se situent sur le bouclier ouest-africain d'âge archéen et paléoproterozoïque (2,7-2,0 Ga) (Markwitz *et al.*, 2016). Ce bouclier s'étend sur le territoire de onze pays d'Afrique de l'Ouest. Des gisements de diamants, de phosphates, de calcaires, de sels et d'uranium ont été également découverts dans des formations géologiques plus récentes. Les processus d'altération supergène ont conduit à la formation de gisements de fer, d'uranium, de bauxite, de kaolin ou de zircon et ilménite dans les sables (Markwitz *et al.*, 2016). En parallèle à l'extraction de ces minerais, le pétrole et le gaz sont actuellement exploités dans plusieurs pays de la sous-région, depuis la côte atlantique du Nigeria jusqu'au Sénégal.

En comparaison avec ses homologues australiens et canadiens, le potentiel minier ouest-africain demeure encore largement sous-exploité, et sous-exploité. Néanmoins, depuis les deux dernières décennies, les économies de pays comme le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée, le Niger, le Nigeria, le Mali, la Mauritanie, le Togo et la Sierra Leone sont devenues partiellement dépendantes ou fortement dépendantes de leurs géoressources.

Dans le contexte actuel d'exploration minière et de découvertes de nouveaux gisements favorisant la venue d'investisseurs étrangers, la gestion des géoressources et la formation d'une nouvelle génération de géologues africains capables d'affronter la concurrence internationale constituent des défis majeurs que doivent relever la plupart des pays. Le plan d'action de la « Vision du régime minier de l'Afrique¹ » (VRMA) adopté par les chefs d'État (2009) a identifié les politiques publiques à mettre en œuvre pour parvenir à un développement socio-économique basé sur une utilisation optimale des ressources minérales. Ce plan vise à partager l'information, à renforcer les capacités humaines et institutionnelles et à promouvoir la diversification des financements destinés à la recherche et au développement technologique.

Après avoir décrit les différents pôles de la VRMA, nous allons présenter les activités minières industrielles et artisanales de l'Afrique de l'Ouest en ce début de XXI^e siècle, puis nous examinerons quelques exemples d'évolution de la législation minière ainsi que les systèmes d'information en prenant l'exemple de plusieurs pays. Nous envisagerons alors les défis que l'enseignement supérieur africain doit relever à travers le nécessaire renforcement des capacités nationales en géosciences puis nous nous pencherons sur les stratégies adoptées par les pays ouest-africains pour entreprendre de nouveaux projets de recherche, acquérir de nouvelles données scientifiques, gérer et valoriser les données existantes. Nous présenterons enfin quelques cas d'initiatives récentes visant à améliorer la gouvernance des géoressources à l'échelle nationale et sous-régionale et montrerons comment des initiatives internationales issues des mondes académique et industriel et fondées sur un partenariat public-privé permettent de contribuer à la pleine réalisation des objectifs définis dans le plan d'action de la Vision du régime minier de l'Afrique.

La Vision du régime minier de l'Afrique

En février 2009, soit quelques mois après le sommet d'octobre 2008 qui réunit les ministres responsables des Ressources minérales en Afrique, la « Vision du régime minier de l'Afrique » (VRMA, connue aussi sous l'acronyme VMA (Vision minière africaine); Union africaine, 2009) a été signée par les présidents des pays de l'Union africaine. Selon cette « Vision », il ne s'agit pas seulement de veiller à ce que les taxes et les revenus miniers soient optimisés et correctement dépensés, mais également et surtout de réfléchir à la manière de mieux intégrer l'activité minière dans les politiques économiques et sociales, tant au niveau local que régional et national, pour en tirer le meilleur bénéfice possible. Le principal objectif est de changer le statut historique des pays africains en

1. Africa Mining Vision (AMV); www.africaminingvision.org.

le faisant passer d'exportateur de matières premières peu onéreuses en manufacturier et fournisseur de services.

À la suite de la VRMA, le Centre africain pour le développement minier (CADM²) a été créé pour fournir un appui stratégique et opérationnel permettant de concrétiser la « Vision » et son plan d'action. La mission de ce centre est de promouvoir le potentiel transformateur des ressources minérales pour le développement du continent en respectant les valeurs économiques et sociales. Ainsi, le CADM préconise l'utilisation accrue de l'information géologique et géospatiale pour renforcer l'appropriation des données ainsi que la bonne gouvernance et la gestion du développement des ressources de manière socialement et écologiquement responsable. Le centre contribue enfin à la promotion d'un secteur minier hautement qualifié, fondé sur la connaissance, qui offre des avantages économiques et sociaux à moyen terme pour les populations locales.

En 2014, le CADM publia le « Guide pour la vision minière nationale » (CADM, 2014) avec pour objectif « d'aider les États membres à adapter la Vision du régime minier de l'Afrique (VRMA) à leur niveau national, selon un processus consultatif multipartite, en vue de formuler une vision commune de la façon dont l'exploitation des ressources minérales peut favoriser un développement général et une transformation structurelle des pays concernés » (CADM, 2014). La VRMA était suivie par un « Plan d'action pour l'implémentation de la Vision du régime minier de l'Afrique » (2011) comportant neuf pôles d'activités :

- Pôle 1 : Revenus miniers et gestion de rentes minières ;
- Pôle 2 : Systèmes d'informations géologiques et minières ;
- Pôle 3 : Renforcement des capacités humaines et institutionnelles ;
- Pôle 4 : Mines artisanales et petites exploitations ;
- Pôle 5 : Gouvernance du secteur minéral ;
- Pôle 6 : Recherche et développement ;
- Pôle 7 : Questions environnementales et sociales ;
- Pôle 8 : Réseaux et leur diversification ;
- Pôle 9 : Exploitation minière et mobilisation des investissements dans les infrastructures.

Nous allons présenter ici des initiatives récentes en relation avec ces différents pôles (figure 1). Ceux-ci nous serviront de grille pour aborder successivement la présentation du secteur minier industriel puis artisanal, les questions environnementales et sociales, la gouvernance du secteur, les systèmes d'informations, le renforcement des capacités, la recherche et le développement et les réseaux et leur diversification. La liste complète des projets et des initiatives récentes est indiquée dans le tableau 1. Elle recense les initiatives mondiales, panafricaines et ouest-africaines. Nous nous concentrerons sur les initiatives destinées à l'Afrique de l'Ouest et celles qui sont les plus marquantes pour les politiques publiques dans le domaine des géosciences.

2. African Minerals Development Center (AMDC) ; <http://www.uneca.org/amdc>.

Pôle 9 « Exploitation minière et mobilisation des investissements dans les infrastructures »

Chaque pays d'Afrique de l'Ouest possède sa propre histoire minière. Pratiquement tous comptent un ou plusieurs gisements de matières premières d'intérêt économique et en cours d'exploitation. Le Ghana connaît ainsi une exploitation de l'or mécanisée depuis 1880. La première mine a été ouverte à Obuasi et était exploitée par Ashanti Goldfields Corporation. Aujourd'hui, le Ghana est le deuxième exportateur d'or du continent après l'Afrique de Sud (KPMG, 2012; Trade map, 2011). En 2012, il a exporté 86 700 kg d'or, 753 000 Mt³ de bauxite, 233 000 carats de diamant, 348 000 Mt de manganèse et 26,6 millions de barils de pétrole (USGS Minerals Yearbook, 2012). L'exportation de ses ressources minérales représentait 43 % de ses exportations en 2012. Quant au Burkina Faso, il n'exploitait, au xx^e siècle, qu'une seule mine d'or, celle de Poura, qui fonctionna d'abord de manière artisanale puis industrielle entre 1985 et 1999. C'est seulement à partir de 2007 qu'un « boom minier » se produisit avec l'ouverture de neuf mines d'or et une extraction de 38 783 kg en 2013 (ministère des Mines et de l'Énergie, 2014). La réserve de manganèse de la mine de Tambao (107 000 Mt en 2013, ministère des Mines et de l'Énergie, 2014), celle du zinc de la mine de Perkoa (6 900 Mt) et celles de l'or ont propulsé, en très peu de temps, le Burkina Faso parmi les dix premiers exportateurs africains de minerai (KPMG, 2012; Trade Map, 2011). Le pays est actuellement le 4^e exportateur d'or africain.

L'exploitation minière en Afrique de l'Ouest nécessite de gros investissements étrangers, car les capitaux nationaux font cruellement défaut. Pendant la période coloniale, ils provenaient essentiellement d'Europe. Leur provenance s'est ensuite diversifiée et d'autres pays, tels que l'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada, les États-Unis et, plus récemment, la Chine, la Russie et le Brésil ont commencé à investir sur le continent.

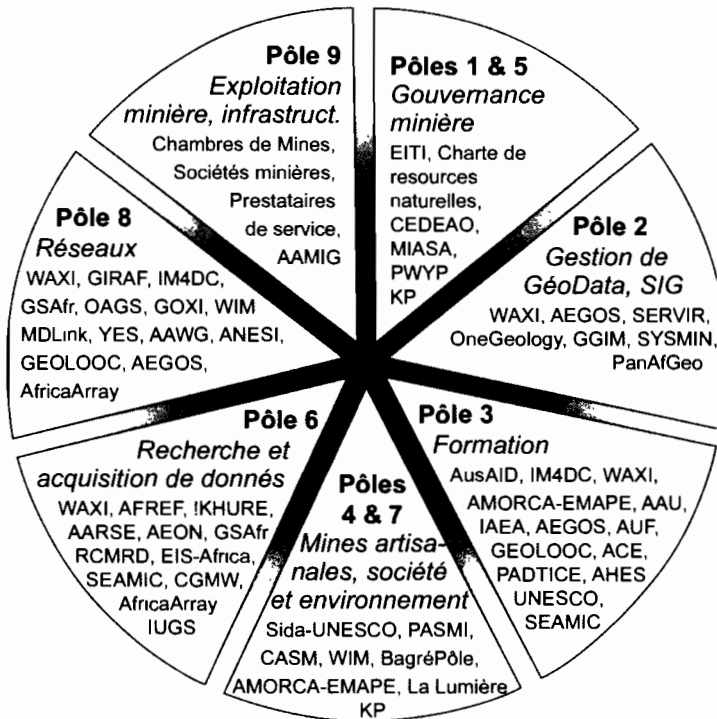
Le développement de l'industrie minière en Afrique de l'Ouest a eu également des aspects positifs au-delà des redevances minières versées aux gouvernements. Parmi ces bénéfices, il y a la création d'emplois : les populations locales ont en effet eu accès à des postes nécessitant des degrés de qualification variés, depuis les travaux de manutention jusqu'à ceux de « chef géologue ». La présence de compagnies minières a permis aussi la réalisation de projets de recherche en lien avec le monde académique (financement de thèses, menées parfois à temps partiel, dans le cadre d'accords entre une université et une entreprise). Les étudiants en géologie bénéficient de stages et accumulent les expériences, ce qui leur permet de devenir compétitifs sur le marché de l'emploi international. De

3. 1 Mt = une mégatonne, soit un million de tonnes.

plus, cette forme de partenariat peut être largement améliorée de concert avec un renforcement des capacités de formation des universités ouest-africaines. En outre, l'acquisition très coûteuse de nouvelles données géologiques, géochimiques ou géophysiques (cf. levés aéroportés ou héliportés) est devenue possible grâce aux investissements des compagnies minières d'exploration/exploitation et l'appui de la Banque mondiale. Elles peuvent être utilisées (souvent dans le cadre d'accords de confidentialité) pour des recherches fondamentales, permettant le progrès des connaissances géologiques portant sur l'Afrique de l'Ouest ainsi que des processus et des contextes de minéralisation. La législation devrait permettre d'archiver les données gérées par les services géologiques nationaux, comme c'est le cas en Australie ou au Canada, afin d'en tirer le bénéfice le plus large possible pour le monde académique ainsi que pour la valorisation des permis d'exploration et d'exploitation.

Un des principaux défis identifiés dans la VRMA est de générer de nouvelles données géologiques qui permettent d'ajouter une plus-value

Figure 1. *Les pôles du plan d'action de la Vision du régime minier de l'Afrique et les initiatives panafricaines récentes (Infrastruct. = infrastructures)*



Source: Auteurs à partir des pôles du plan d'action de la « Vision du régime minier de l'Afrique » (les acronymes sont explicités dans le tableau en annexe).

aux permis d'exploration. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'assurer le renforcement des connaissances des acteurs au niveau des services géologiques permettant d'améliorer leur capacité à négocier des contrats équitables d'exploitation des ressources. Lorsque ces nouvelles données scientifiques préconcurrentielles seront rendues disponibles par des entreprises d'exploration minière, elles pourront générer des taux d'investissements externes allant de 3 : 1 à 20 : 1 selon certaines juridictions internationales (Exploration Incentive Scheme, Economic Impact Study, 2015). Selon Harris et Miller (2015 : 2), « Pour de nombreux pays africains, l'étendue du transfert de géodonnées de l'industrie au gouvernement est variable et les géodonnées d'entreprise sont largement absentes de l'infrastructure géologique ». Ainsi, comme le notent ces auteurs, si les données acquises durant l'exploration ne sont pas transférées aux services géologiques nationaux lorsqu'une entreprise cesse son activité sur un permis, cela constitue un manque à gagner pour les archives nationales. Par ailleurs, Harris et Miller (2015) ont proposé une mise en œuvre progressive d'un plan visant une meilleure gestion et gouvernance des ressources avec une première étape prévoyant que les données des sociétés requises par les gouvernements pour alimenter leurs bases de données soient précisément limitées aux données d'exploration acquises à partir des permis abandonnés. Rien que l'archivage des données acquises représenterait en Afrique l'équivalent d'un montant d'achat d'un milliard de dollars américains.

Pôle 4 « Mines artisanales et petites exploitations » et Pôle 7 « Questions environnementales et sociales »

L'activité minière industrielle se développe parallèlement aux activités artisanales et semi-artisanales notamment pour ce qui est de la recherche de l'or et du diamant. Par exemple, au Burkina Faso, le nombre de permis d'exploitation artisanale de l'or a doublé entre 2003 et 2012 (ministère des Mines et de l'Énergie, 2014). En 2015, on dénombrait plus de 600 sites d'orpaillage (ministère des Mines et de l'Énergie/Direction générale des mines et de la géologie, 2015). Cependant, les chiffres exacts de production de ces sites demeurent méconnus en raison de leur évolution très rapide. Avec le développement de l'orpaillage, beaucoup d'enfants se retrouvent sur les sites désertant ainsi l'école. En 2010, près de 20 000 enfants (10 220 garçons et 9 780 filles) travaillaient dans 86 sites d'extraction artisanale d'or, et plus de 80 % d'entre eux n'avaient jamais été à l'école. La région du Centre Nord est la plus touchée par le phénomène avec environ 13 683 enfants (68,4 %) (MASSN, UNICEF, 2011).

On peut observer une certaine forme de collaboration et de coexistence plus ou moins consensuelle entre les compagnies minières et les

orpailleurs. Il n'est pas rare que les premières utilisent les découvertes des seconds, tandis qu'elles leur rétrocèdent parfois des zones minéralisées sur lesquelles elles ne peuvent pas développer d'activité industrielle. Cependant, cette cohabitation demeure souvent précaire et les conflits ne sont pas rares. Un forum regroupant des représentants des sociétés minières, des ONG internationales et des orpailleurs a été récemment organisé, au Burkina Faso, dans le cadre de la Responsabilité sociétale des entreprises (Luning, 2012).

Les méthodes d'exploration et d'extraction de l'or deviennent, au fil du temps (notamment depuis la dernière décennie), de plus en plus sophistiquées. Trois modes d'extraction peuvent être distingués :

– 1) Artisanal : il implique l'utilisation d'outils très simples tels que des mortiers, des marteaux, des tamis, des pans et des batées. En l'absence d'entreprise formelle, l'exploitation peut être illégale ou non, cela dépend, de la législation de chaque État ;

– 2) Traditionnel : il s'agit d'opérations minières effectuées sous licence. Elles sont non mécanisées ou semi mécanisées et conduites par des coopératives ;

– 3) Avancé : il s'agit d'une exploitation minière légale réalisée à petite échelle par des compagnies minières qui sont hautement organisées et utilisent des méthodes (telles que la cyanuration) et des équipements avancés. Ce mode d'exploitation s'est davantage développé au début des années 2000.

Dans les sites aurifères, les enfants abandonnent tôt la scolarisation qui est déjà très faible dans certains pays⁴. Quant aux femmes, elles prennent en charge le traitement du minerai extrait par les hommes depuis le fond des puits. Dans le passé, la majorité des sites d'orpaillage était située dans le lit des rivières. L'or se situait donc dans les placers et son extraction était plutôt aisée. L'or contenu dans les veines de quartz et les roches volcaniques a été ensuite extrait dans les hautes terres. Cette extraction est plus délicate et nécessite l'utilisation de mercure et/ou de cyanure. Ces deux substances sont hautement nocives pour la population et les animaux. Malheureusement, elles sont très souvent relâchées dans les rivières ou dans les sols, et parfois inhalées lors de la récupération d'or (Donkor *et al.*, 2006 ; Ouédraogo, 2006). Selon l'étude de Ouédraogo (2006) réalisée sur onze sites d'orpaillage, deux grammes de mercure par gramme d'or s'échappent dans le milieu ambiant. De plus, cette estimation ne prend pas en compte les vapeurs de cyanure qui peuvent être transportées assez loin par le vent avant de se déposer sur les plantes ou le sol, ce qui n'est pas sans conséquence pour l'environnement.

L'arsenic (As) est un élément qui est souvent associé à l'or dans les sulfures (par exemple, Arsénopyrite – FeAsS qui peut contenir des traces

4. Par exemple, pour la période 2008-2012, le taux net de scolarisation en primaire au Burkina Faso était de 65,2% pour les garçons et de 61,1% pour les filles (voir Unicef [https://www.unicef.org/french/infobycountry/burkinafaso_statistics.html]).

d'or). Des pollutions d'eaux souterraines par l'arsenic, parfois naturelles ont été observées à proximité des gisements d'or (Ouédraogo et Amyot, 2013; Smedley *et al.*, 2007). L'impact négatif sur la qualité des sols arables et de l'eau souterraine a été démontré sur le site de Bomboré au Burkina Faso (Bamba *et al.*, 2013). L'orpaillage artisanal contribue par ailleurs au déboisement, à la déforestation et à la pollution de l'air du fait de la poussière et du monoxyde de carbone, du sol et de l'eau sous l'action des huiles usagées de moteurs et des produits chimiques (les batteries hors service souvent abandonnées au fond des puits contiennent du manganèse ou du plomb) (Ouédraogo, 2006). L'eau contaminée par le mercure, l'arsenic et le cyanure peut parfois être utilisée pour l'arrosage des plantes et l'abreuvement du bétail avec pour conséquence que ces éléments toxiques se retrouvent par la suite dans la chaîne alimentaire.

Des puits de 0,8 m de diamètre en moyenne atteignent des dizaines de mètres de profondeur où ils forment des galeries ne comportant aucun échafaudage. Ces puits s'effondrent régulièrement en ensevelissant des mineurs. En outre, les chantiers orphelins représentent un réel danger pour la circulation des hommes et des animaux. Les anciens sites abandonnés sont jalonnés d'excavations parfois très profondes (jusqu'à 60 m) et souvent camouflées par les eaux stagnantes ou la végétation. Ils représentent donc un danger pour les enfants, les passants et les animaux (Dioh, 2002). De grandes superficies de forêts, de pâturages ou de champs cultivés sont dégradées par brûlage, piétinement, recouvrement par déblais ou par les activités de transport. La dégradation du couvert végétal entraîne une forte érosion et à terme une stérilisation irréversible des sols par disparition de l'horizon humifère. De bonnes terres agricoles sont ainsi saccagées. Les sites d'orpaillage abandonnés ne sont pas réhabilités et, en raison des risques d'éboulement, sont devenus impropres à l'agriculture. Le bois tel que le karité (espèce très utile pour la bio-industrie) est abusivement coupé pour servir de soutènement et d'échelle dans les galeries et les puits. Les incendies sont fréquents dans les villages d'orpailleurs provoquant ainsi d'importants dégâts matériels et parfois humains.

Les exploitations alluvionnaires peuvent localement perturber l'équilibre des rivières par une destruction des berges ou par un apport massif des sédiments. La création de turbidités et la contamination des eaux par les boues peuvent entraîner un appauvrissement de la faune aquatique et limiter ainsi les activités de pêche comme cela a été observé dans plusieurs cours d'eau. Les exploitations des gîtes primaires sous le niveau hydrostatique peuvent entraîner un rabattement de la nappe phréatique par excès de pompage (Keita, 2011). Le problème peut être très préoccupant dans des pays comme le Burkina Faso où les ressources en eau sont précieuses. Comme pour toute agglomération humaine, on observe sur les sites d'exploitation aurifère, une pollution de l'eau par les déchets et les matières organiques, ainsi qu'une contamination des sols liée aux rejets solides et à l'accumulation importante de détrit.

On observe également de fréquentes migrations d'orpailleurs venant de pays ayant une tradition ancienne dans la recherche d'or ou de diamant (Grätz, 2004). Ces orpailleurs disposent d'un savoir-faire et de techniques plus avancées et migrent vers des pays plus « jeunes » en termes d'exploration minérale (Sénégal, Côte d'Ivoire). Cette migration est souvent marquée par des conflits entre population locale et immigrée.

La vie d'un orpailleur est d'une excessive dangerosité (pénibilité du travail, risques permanents d'éboulement, insécurité sur les sites, mauvaises conditions sanitaires, etc.). Ils y vivent en « célibataire géographique », souvent loin de leur famille, ce qui favorise le développement des maladies sexuellement transmissibles. De nombreuses maladies sont liées au travail dans les mines (maladies respiratoires) et au manque d'hygiène ainsi qu'à la consommation d'aliments insalubres et d'eau souillée. Les problèmes sociaux sont également fréquents : désintégration de la famille avec comme corollaire l'émancipation des jeunes vis-à-vis de l'autorité familiale, difficile coexistence entre artisans miniers immigrants et agriculteurs autochtones qui représentent désormais un groupe vulnérable du fait de l'accaparement par les artisans d'une partie de leurs terres agricoles, non-respect des traditions villageoises par les orpailleurs, abandon de la scolarisation, formes ostentatoires et immodérées de consommation de biens, trafic de drogues et violence sociale en raison du faible contrôle de l'État sur les sites, promiscuité dans le village des artisans, relâchement des mœurs et prostitution, travail des enfants, implication massive des femmes dans l'exploitation artisanale de l'or.

Parmi les problèmes les plus graves liés à l'exploitation minière, on peut citer les « diamants de la guerre »⁵ qui ont servi à financer l'opposition et les actions militaires entreprises contre les gouvernements internationalement reconnus de la Sierra Leone et du Liberia. Suite à ces guerres et pour éviter la reproduction de ce type de conflits, le Processus de certification de Kimberley⁶ a été mis en place en 2003 afin de certifier l'origine des diamants exportés. Les tensions entre l'État nigérian et les Touaregs renvoient aux faibles retombées économiques locales de l'exploitation de l'uranium par le groupe Areva : celles-ci figurent en effet parmi les raisons qui ont contribué à la rébellion touareg des années quatre-vingt-dix (Grégoire, 2011). Les villageois sont souvent victimes d'une délocalisation en raison de l'ouverture d'une mine et le dédommagement qui leur est attribué est généralement considéré comme insuffisant au regard de l'ensemble des conséquences économiques, sociales et familiales. Les attentes des populations locales envers l'entreprise et les retombées directes, surtout pour les villages avoisinants d'une mine en exploitation, sont souvent en décalage avec la réalité. En effet, la contribution est indirecte et inefficace, car les entreprises se contentent dans la plupart des cas de transférer les capitaux au gouvernement qui ne les utilise pas ou peu à des fins de développement local.

5. Conflict diamonds.

6. Kimberley Process Certification Scheme [<http://www.kimberleyprocess.com>].

La production pétrolière du Nigeria, située à la fois en *onshore* et en *offshore*, est extraite depuis plus de 600 puits dispersés sur une zone comprenant 1 500 communautés villageoises agricoles et piscicoles de la région du delta du Niger (Fanchette, 2006). Dans la plupart des cas, les conditions d'extraction des hydrocarbures ne suivent pas les normes internationales de protection de l'environnement : non-remplacement des infrastructures pétrolières obsolètes et multiples déversements de pétrole dans le delta rendant stériles de nombreuses mangroves. Par ailleurs, 75 % du gaz, associé à l'exploitation du pétrole, est brûlé, soit 70 millions de m³ par jour ce qui est l'équivalent de la consommation africaine de gaz naturel en 2001. Ceci est très lourd de conséquences pour l'environnement et la santé : pluies acides, émanation de gaz toxiques dans l'air, etc.

Entre autres enjeux environnementaux dus à l'exploitation industrielle des mines, le drainage minier acide (DMA) est un aspect important qui doit être regardé de très près pour ce qui est de l'or et des métaux de base. En effet, l'exploitation des mines entraîne la production et l'empilement de volumes importants de résidus miniers contenant non seulement des produits chimiques provenant des explosifs, mais aussi ceux utilisés pour l'extraction des substances. Le contact des résidus miniers sulfurés avec l'oxygène de l'air, les eaux de surface et souterraines peut provoquer des réactions chimiques conduisant à la production d'acide sulfurique entraînant la mise en solution des métaux, la diminution du pH et la contamination du milieu naturel (Melanson, 2006) et constitue donc un risque environnemental et sanitaire majeur. Étant donné la vocation agricole et pastorale de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, une pollution des eaux par drainage minier acide est préjudiciable à ces activités, mais aussi à la survie des communautés riveraines.

Plusieurs projets récents s'articulent autour des mines artisanales et de leurs conséquences environnementales. Au Sénégal, un volet du Projet PASMI⁷, achevé en 2010, a été de réaliser une étude des techniques d'orpaillage avec l'objectif de rendre la production d'or plus économique et moins dangereuse pour l'environnement et la santé des mineurs. Des recommandations ont alors été formulées au gouvernement sénégalais quant à la réorganisation de l'exploration et l'exploitation artisanale aurifère. Les zones d'orpaillage du Sénégal sont également la cible de l'ONG « La Lumière » qui assiste le gouvernement sénégalais dans la réorganisation du secteur minier artisanal. Avec des objectifs qui vont dans la même direction, la Banque mondiale a créé et finance un Groupe de consultation pour les mines à petite échelle. L'agence suédoise de développement (SIDA) finance en partenariat avec l'UNESCO une étude sur la toxicité des mines abandonnées en Afrique subsaharienne.

Le projet Pôle de Croissance de Bagré ou BagréPôle (financement Banque mondiale) est un projet hydroagricole visant l'accroissement de la

7. Projet d'appui au secteur minier (PASMI).

productivité agricole, halieutique et pastorale au Burkina Faso. Conscient de cette problématique, il envisage d'entreprendre un « diagnostic des conséquences des exploitations minières (artisanales et industrielles) sur le sous-bassin versant de Bagré » et d'identifier les impacts sur les exploitations de BagréPôle en collaboration avec le laboratoire des Géoresources et de l'environnement (LAGREN) de l'Université de Ouagadougou.

Pôle 1 « Les revenus miniers et la gestion de rentes minières », et Pôle 5 « gouvernance du secteur minéral »

Une partie de l'Afrique de l'Ouest, la zone UEMOA, soit la zone francophone sans la Guinée à laquelle s'ajoute la Guinée Bissau, bénéficie, depuis 2003, d'un code minier régional. Il s'agit d'une loi-cadre sous-régionale permettant une homogénéisation des réglementations minières nationales, dans le but de rassurer les investisseurs étrangers. L'extraction artisanale ne fait pas partie de ce code minier régional, tant les approches nationales sont différentes pour l'encadrer.

En 2008, l'UEMOA tenta d'organiser le secteur artisanal à travers la réalisation d'études et d'ateliers. À l'heure actuelle, aucune législation sur ce sujet n'a pu voir le jour au niveau régional. En mai 2009, la CEDEAO mit en place une directive visant à harmoniser les codes miniers sur une zone plus large que l'UEMOA. Cette directive a été suivie par une directive actualisée en février 2012, dénommée Politique de développement des ressources minérales de la CEDEAO (PDRMC) (Politique de développement des ressources minérales de la CEDEAO, 2012). La PDRMC est conforme à la VRMA et incite les États membres à harmoniser et à coordonner leurs politiques et leurs programmes dans le domaine des ressources naturelles. En 2016, la CEDEAO s'engage dans l'élaboration d'un code minier communautaire qui imposera notamment le respect de l'environnement et un développement d'une politique durable de Responsabilité sociale d'entreprise (RSE).

Plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest ont récemment actualisé leur législation minière et leur code minier. La Sierra Leone a réformé sa législation en 2009, le Liberia en 2010, la Guinée en 2011, le Mali en 2012, la Côte d'Ivoire en 2014 et le Sénégal en 2016. Le Burkina Faso s'est engagé, depuis deux ans, avec l'appui de la Banque mondiale, dans la relecture de la déclaration de leur politique minière et du code minier avec pour objectif global de créer un environnement attractif, plus moderne et en phase avec les exigences de la compétitivité économique internationale. En 2015, il réforma son code minier. Parmi les modifications effectuées, une taxe environnementale de 1% sur le bénéfice des sociétés minières a été instituée.

En 2017, il établissait un décret fixant les taxes et les redevances minières et un autre portant sur l'organisation, le fonctionnement et les modalités de perception du Fonds minier de développement local afin d'amorcer des retombées plus rapides pour les populations locales *via* les régions et les provinces où sont localisés les sites miniers.

Le secteur de l'orpaillage est caractérisé par l'absence de cadre institutionnel incitatif et par l'inexistence d'un cadre juridictionnel propre à l'activité même si, dans certains pays, le secteur artisanal est mentionné dans la législation. Cela a pour conséquence le manque de financement, la mauvaise gestion des ressources minérales, l'inefficacité du traitement et de la commercialisation de l'or. Suite aux recommandations du projet PASMI et à la situation détériorée dans l'est du pays où se situent les gisements d'or, le Sénégal est également entré dans un processus de modification de sa législation relative aux mines artisanales. Un système de cartes d'orpailleurs a été mis en place et seuls les citoyens sénégalais peuvent l'obtenir. L'orpaillage doit aussi être dorénavant localisé uniquement dans des couloirs. En mars 2013, le gouverneur de la région de Tambacounda a pris un arrêté portant interdiction de toute activité d'orpaillage dans l'arrondissement de Kéniéba. En juillet 2013, les premières cartes ont été délivrées aux orpailleurs et en août le nouvel arrêté est entré en vigueur.

Afin de rendre la gestion des géoressources plus transparente, une norme mondiale, norme ITIE⁸, a été mise en place pour promouvoir une gestion ouverte et responsable des ressources naturelles. L'ITIE cherche à renforcer les systèmes des gouvernements et des entreprises, à informer le débat public et à améliorer la confiance. Dans chaque pays, l'ITIE est soutenue par une coalition composée de représentants du gouvernement, des entreprises et de la société civile, tous œuvrant ensemble. Les pays mettent en œuvre la norme ITIE pour assurer une diffusion pleine et entière des impôts et des autres versements effectués par les entreprises pétrolières, gazières et minières aux États. En Afrique de l'Ouest, mis à part la Guinée, la Guinée Bissau, la Gambie et le Bénin, tous les pays se sont conformés à cette norme et respectent ses exigences (le Sénégal l'a mise en œuvre en 2015).

Une autre initiative internationale « Publiez ce que vous payez (PCQPV) » vise aussi à assister les pays pour les aider à effectuer une meilleure gestion de leurs géoressources. Il s'agit d'un réseau global d'organisations de la société civile dont l'objectif est de rendre le secteur de l'extraction plus transparent et responsable, afin que les revenus des industries pétrolières, gazières et minières contribuent à l'amélioration des conditions de vie des populations des pays riches en ressources naturelles. L'objectif est de faire en sorte que l'extraction soit menée d'une manière responsable au bénéfice d'un pays et de ses citoyens. En Afrique de l'Ouest, à l'exception du Ghana, du Bénin, de la Gambie et de la Guinée Bissau, tous les pays adhèrent à cette initiative.

8. Initiative pour la transparence dans les industries extractives, <https://eiti.org>.

Pôle 2 « Systèmes d'informations géologiques et minières »

Les bases de données géoscientifiques en Afrique de l'Ouest sont gérées par les ministères de Mines et les services géologiques. Depuis les années 1960, de nombreuses initiatives ont eu lieu pour aider les pays ouest-africains à améliorer la gestion de leurs ressources naturelles. Pour mentionner seulement quelques grands projets passés, on peut citer ceux du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) qui eurent lieu dans les années 1980 (Sattran, 1983 ; 1987) et les projets de cartographie géologique réalisés par les services géologiques français, allemand et britannique avec une contribution d'autres pays tels que le Danemark et la Suède. Ces projets ont permis de mieux connaître le socle dans la perspective d'une exploration des ressources minérales et des ressources en eau. Des levés géophysiques et géochimiques ont conduit à des découvertes tel le gisement de zinc de Perkoa (Sattran, 1983 ; 1987).

Dans les années 2000-2010, de gros projets européens tels que SYSMIN⁹, PASMI, PAGSEM¹⁰ et MSSP¹¹ ont effectué une cartographie à l'échelle 1 : 200 000 et 1 : 500 000 au Burkina Faso, au Mali, au Sénégal et au Ghana. Au Sénégal, un volet du projet PASMI s'est intéressé à la problématique de l'orpaillage, aux méthodes d'extraction d'or et à la législation. Une carte géologique de l'Afrique de l'Ouest homogénéisée à l'échelle 1 : 10 000 000 ainsi qu'une base de données des gisements métallifères font partie des résultats du projet européen du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Ces résultats sont présentés sous la forme d'un système d'information géographique accessible en ligne (SIGAfrique) (Milési *et al.*, 2004).

Un projet financé par l'Union européenne, African-European Georesources Observation System (AEGOS), s'est déroulé entre 2008 et 2011. C'était une phase préparatoire en vue de la création d'un système d'information qui donnerait l'accès gratuit ou payant aux données relatives à la géologie, la géophysique, les géoressources, les ressources en eau souterraine et l'énergie. Les données concernées proviennent des projets présents et passés des institutions africaines et internationales. L'objectif principal est de rendre ces données plus visibles et accessibles dans la mesure où les droits de propriété intellectuelle sont respectés. En 2016, une suite au projet AEGOS (PanAfGeo) a été lancée *via* une collaboration Eurogeosurveys/OAGS.

Depuis 2012, un Projet d'appui au développement du secteur minier (PADSEM), financé par la Banque mondiale a été initié au Burkina Faso. Il a pour objectif de renforcer les capacités de gestion des principales institutions impliquées dans le secteur minier burkinabé. En 2013, la

9. System of Stabilisation of Export Earnings from Mining Products (SYSMIN).

10. Projet d'Appui à la gouvernance dans le secteur minier (PAGSEM), Guinée.

11. Mining Sector Support Project (MSSP), Ghana.

Banque mondiale proposa le développement d'une nouvelle initiative : the African Minerals Geoscience Initiative (AMGI)¹². L'AMGI est une initiative panafricaine, sous la direction de la Commission de l'Union africaine pour la collecte, la consolidation, l'interprétation et la diffusion efficace de géodonnées nationales et régionales par le biais d'un portail, augmentant ainsi la quantité et qualité de données scientifiques, disponibles dans le domaine public. Les objectifs de cette initiative sont :

- l'amélioration des processus et des procédures de licences qui exploitent efficacement la richesse des ressources naturelles du pays ;
- l'amélioration de l'aménagement du territoire, le développement des infrastructures, la forêt et conservation de la faune grâce à l'utilisation des corridors régionaux de ressources ;
- les politiques de développement durable pour la gestion des ressources naturelles.

La distinction entre le projet AEGOS et le projet AMGI repose sur des visions différentes d'accès aux données : AEGOS propose un modèle de livraison de données distribuées, tandis que l'AMGI sera basée sur un service centralisé.

Pôle 3 « Renforcement des capacités humaines et institutionnelles »

L'éducation en géosciences en Afrique est essentiellement conduite par les universités et les écoles des mines. Il existe actuellement 38 institutions qui enseignent les géosciences en Afrique de l'Ouest, dont 29 au Nigeria (Vasconcelos, 2009). Les cursus incluent généralement une formation étendue vers des domaines connexes aux géosciences : énergie, environnement, gestion des ressources naturelles et technologies d'information et de communication. Malgré l'importance économique de ce secteur, les sciences, les technologies, l'ingénierie et les mathématiques¹³ représentent seulement 29 % de la totalité des domaines de recherches en Afrique subsaharienne, en excluant l'Afrique de Sud (World Bank, 2014).

Les universités ouest-africaines rencontrent de nombreux problèmes. Afin de diminuer l'illettrisme, l'enseignement primaire et secondaire est devenu prioritaire, au détriment des besoins des universités. Entre 1985 et 1989, 17 % du budget de la Banque mondiale alloué à l'éducation a été attribué à l'enseignement supérieur alors qu'entre 1995 et 1999, ce chiffre est tombé à 7 % (Banya et Elu, 2001 ; Bloom *et al.*, 2006). Parallèlement à cette évolution des financements, le nombre d'étudiants inscrits dans les universités a significativement augmenté au cours des deux dernières

12. AMGI [<https://au.int/en/newsevents/14664/african-minerals-geoscience-initiative-amgi-consultative-meeting-addis-abel>].

13. Science, Technology, Engineering and Mathematics (STEM).

décennies. Entre 1995 et 2006, leur nombre total est passé de 2,7 millions à 9,7 millions, mais le soutien financier étatique à l'enseignement supérieur a seulement doublé (World Bank, 2010). Ce phénomène de « massification » (Clarence et *al.*, 2014 ; Foley and Masingila, 2014 ; Hornsby et Osman, 2014) est un obstacle majeur à la réussite de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Ouest, compte tenu de la faiblesse des financements.

Dans les années 1970 et 1980, de nombreuses bourses d'études (master et doctorat) dans différents domaines, y compris les géosciences, ont été octroyées par les pays européens et la Russie. Leurs bénéficiaires ont été ensuite recrutés sur des postes d'enseignants-chercheurs, mais la plupart d'entre eux sont maintenant proches de l'âge de retraite. Une longue période sans recrutement a abouti à un trou générationnel d'enseignants. Il existe donc un risque fort de perte de savoir et de savoir-faire qui ne pourront être transmis à une nouvelle génération. Par ailleurs, faute de financements propres des gouvernements locaux destinés à la recherche, les universités ouest-africaines sont devenues des institutions où l'enseignement domine l'activité des enseignants-chercheurs (African Union, 2014). Les projets de recherche y sont ponctuels, le plus souvent dans le cadre de partenariats internationaux et de financements majoritairement extérieurs à l'Afrique.

Les géosciences souffrent également de problèmes spécifiques tels que l'insuffisance de stages de terrain, un nombre d'étudiants trop élevé lors des travaux pratiques (par exemple, pour des observations des roches au microscope), le manque d'accès aux collections de roches permettant à l'étudiant de se familiariser avec l'histoire géologique du continent africain. Il convient de noter aussi un manque de littérature académique (ouvrages de niveau licence ou master) consacré à la géologie et aux spécificités des ressources naturelles de l'Afrique de l'Ouest. De plus, les enseignants ont des difficultés à partager leurs expériences, faute de budget pour organiser des colloques intra-africains ou des séjours dans les pays de la sous-région. Notons qu'en termes de langues d'enseignement, l'Afrique de l'Ouest est divisée en zone francophone et anglophone, les deux zones ayant une masse critique suffisante pour fonctionner indépendamment.

Des disparités existent entre les pays. Le nombre d'étudiants en géosciences est très variable d'une institution à l'autre (cf. tableau 2). Le nombre d'enseignants et le taux d'encadrement sont aussi très variables d'une université à l'autre, et ces fortes inégalités entre pays et institutions ne favorisent pas la collaboration à niveau égal (cf. figure 2). L'augmentation drastique du nombre d'étudiants a entraîné une dévalorisation importante des diplômes faute de moyens financiers pour garantir un encadrement de qualité à une telle masse d'étudiants, ce qui a pour conséquence que ces derniers ne sont pas d'un niveau suffisant pour poursuivre leurs études à l'étranger.

Tableau 1. *Nombre d'étudiants dans les universités ouest-africaines sélectionnées (2014)*

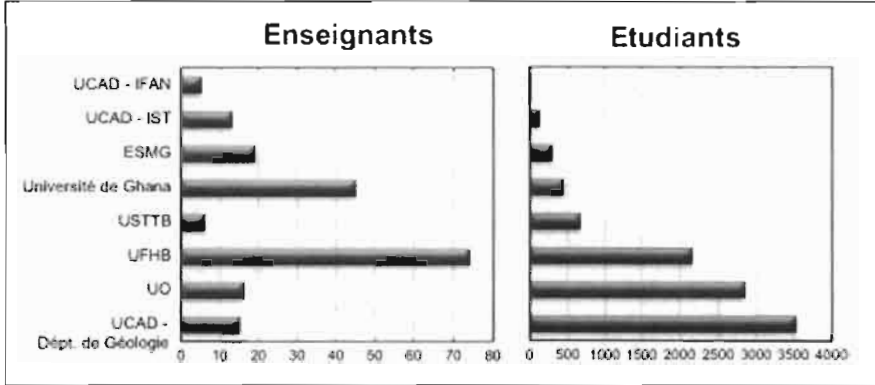
Institutions	Pays	Étudiants						
		Licence			Master		Doc-torat	Total
UCAD – IFAN, Dakar	Sénégal						4	4
UCAD – IST, Dakar	Sénégal	24	15	43	11	26	2	121
ESMG, Yamoussoukro	Côte d'Ivoire	91	22	100	42	33	2	290
Université du Ghana, Legon, Accra	Ghana	340			55	40	3	438
USTTB, Bamako	Mali	210	235	213				658
UFHB, Abidjan	Côte d'Ivoire	1 500	400	90	70	60	30	2 150
UO, Ouagadougou	Burkina Faso	1 500	850	420	19	21	25	2 835
UCAD – Département de Géologie, Dakar	Sénégal	1 320	1 100	662	270	172	2	3 526
Total		9 135			819		68	10 022

USSTB : Université des sciences, des techniques et des technologies de Bamako ;
 UO : Université de Ouagadougou ; ESGM = École supérieure des mines et de géologie ;
 UCAD : Université Cheikh Anta Diop ; IST = Institute des Sciences de la Terre ;
 IFAN : Institut fondamental d'Afrique noire ; UFMB : Université Félix Houphouët-Boigny.
 Source : données recueillies par les auteurs.

Un afflux important sur le marché du travail d'étudiants finalement peu ou pas qualifiés représente également un défi pour les entreprises minières qui doivent les former afin de les rendre opérationnels. Dans certains pays, les politiques publiques ne suivent pas la demande du secteur minier faute de ne pas mettre en place des écoles spécialisées pour former le personnel technique dont une mine peut avoir besoin. Au Burkina Faso, une partie des techniciens viennent du Ghana ou d'autres pays producteurs d'or qui ont les capacités de formation nécessaires. Cela crée des conflits sur place, car le personnel local est en grande majorité embauché pour assurer le travail non qualifié.

Les initiatives visant à faire évoluer les modèles d'enseignement en Afrique de l'Ouest doivent donc s'attacher à réduire ces disparités pour une émulation saine et équilibrée entre les universités ouest-africaines (Jessel *et al.*, 2017).

Figure 2. Nombre d'enseignants et d'étudiants dans les universités ouest-africaines sélectionnées (2014) (pour les légendes, voir tableau 2 ci-dessus)



Source : données recueillies par les auteurs.

Un sommet africain pour l'enseignement supérieur a eu lieu en mars 2015 à Dakar. Un plan d'action et de recommandations au niveau institutionnel national et international a été défini au cours de ce sommet (AHES, 2015). Les priorités qui ont été listées sont les suivantes :

- 1) augmenter le taux d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur ;
- 2) atteindre la parité de genre dans les effectifs des établissements d'enseignement supérieur ;
- 3) atteindre un taux de 100 % de diplômes terminaux pour les professeurs d'université ;
- 4) accueillir des apprenants plus âgés désirant poursuivre des études supérieures ;
- 5) identifier et développer 200 universités africaines qui constitueraient des pôles d'excellence.

Un programme d'enseignement, GEOLOOC-WA (Geology Open On-Line Courses – West Africa), a démarré en 2014. Il vise à mettre en commun les ressources pédagogiques des universités ouest-africaines en géoscience, en utilisant le support numérique pour la diffusion de ces connaissances auprès des étudiants. L'objectif du projet GEOLOOC-WA est la conception et la mise en ligne de cours et d'exercices en géosciences à différents niveaux (licence, master, doctorat) afin de soutenir et d'accompagner les programmes d'enseignement existants en Afrique de l'Ouest. Les contenus sont conçus pour mettre en avant les spécificités de la géologie ouest-africaine. La phase initiale du projet a été financée par l'UNESCO et IM4DC (International Mining for Development Centre, Australia) et a impliqué 30 enseignants et enseignants-chercheurs répartis dans 8 institutions partenaires basées en Afrique de l'Ouest, en Australie et en France. Le projet se décline en sept tâches :

- 1) analyse des capacités et des difficultés des universités ouest-africaines afin de mesurer les bénéfices du projet à l'issue de son développement;
- 2) élaboration du site internet conçu comme un portail pour des cours développés à partir des ressources pédagogiques existantes dans les universités ouest-africaines, et pointant également vers une sélection des ressources extérieures adaptée à l'enseignement des géosciences;
- 3) élaboration des contenus des cours;
- 4) élaboration des contenus des exercices;
- 5) organisation de sessions de travail et de formation à la réalisation et à l'utilisation de ressources en ligne;
- 6) traduction des contenus en anglais et/ou français pour permettre une mise en commun des connaissances au-delà des barrières linguistiques traditionnelles;
- 7) pilotage du projet.

Dans le détail, les contenus des cours couvriront les sujets suivants: histoire géologique de l'Afrique de l'Ouest; ressources minérales; cartographie géologique; géophysique appliquée; pétrologie; systèmes volcaniques; géochimie; géochronologie; géologie structurale; tectonique et mécanique des roches; hydrogéologie; bassins sédimentaires; sciences du sol et du régolithe; géomorphologie; management de projets en géosciences; législations minières en Afrique de l'Ouest. Le contenu numérique sera relu par un comité scientifique composé de personnalités scientifiques internationales, afin de garantir la qualité de ces contenus.

Par ailleurs, un programme de l'UNESCO « Earth Science Education in Africa » abrite plusieurs initiatives d'éducation en Afrique :

- 1) African Network of Earth Science Institutions (ANESI)¹⁴;
- 2) formation en cartographie géologique;
- 3) promotion de géosciences dans les écoles primaires et secondaires;
- 4) étude des impacts environnementaux et sanitaires des activités minières en Afrique subsaharienne.

Le projet PADTICE, lancé en 2014 en partenariat avec l'UNESCO, a pour objectif de soutenir les établissements d'enseignement supérieur des États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) dans la mise en œuvre de la réforme licence-master-doctorat, d'en améliorer la qualité par l'appropriation des technologies de l'information et de la communication et de soutenir la création d'un espace technologique intégré de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Ouest. Le PADTICE se structure en trois composantes :

- 1) développement des infrastructures physiques et virtuelles de technologies de l'information et de la communication (TIC);
- 2) renforcement des équipements et des matériels informatiques et de télécommunication des universités;

14. Réseau africain des institutions des sciences de la terre; www.anesi.org.

– 3) renforcement des capacités dans l'utilisation des TICs et l'assurance qualité.

Teng Tuuma Geoservices (TTG) est une société fondée par des professionnels africains et australiens de l'exploration disposant de plus de 25 années d'expérience dans la géologie du Birimien d'Afrique de l'Ouest et dans l'exploration des minéraux, dont l'objectif est de mettre son expertise à la disposition des compagnies minières opérant en Afrique de l'Ouest afin d'aider au développement de l'industrie des minéraux. Les fondateurs de TTG sont convaincus que l'une des clés de la réussite de l'industrie minière en Afrique de l'Ouest est la formation de professionnels africains et de techniciens maîtrisant les méthodes modernes pour s'assurer de leur implication dans le développement économique et social des populations locales. Dans cette optique, TTG est structurée en plusieurs départements dont les principaux sont : géoservices, formation professionnelle et éducation, et les services de représentation.

L'École des mines, de l'industrie et de la géologie de Niamey (EMIG) est une institution d'enseignement supérieur nigérienne vouée à la formation d'ingénieurs et de techniciens. Les disciplines enseignées sont variées et couvrent les besoins des secteurs public et privé ouest-africains : génie minier, géologie, génie civil, informatique industrielle. L'EMIG a vu le jour en 1982 en tant qu'institution internationale sous l'égide de l'ex-Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO). Les premiers étudiants ont été diplômés en janvier 1990. En juillet 1995, l'EMIG a été rétrocédé au Niger qui, depuis cette reprise, ambitionne d'en faire un leader dans l'enseignement supérieur des sciences et des techniques industrielles en Afrique. En 2013, la Banque mondiale, en collaboration avec l'Association des universités africaines et la CEDEAO, a lancé un projet de Centres d'excellence. L'École supérieure des mines et géologie (ESMG) de Yamoussoukro a été sélectionnée pour les géosciences et bénéficie d'importants investissements pour renforcer les infrastructures et l'équipement et pour permettre le recrutement à l'international d'enseignants-chercheurs.

Pôle 6 « Recherche et développement »

Les défis que doit relever la recherche scientifique sont étroitement liés à ceux de l'enseignement supérieur, décrits ci-dessus. L'énergie, la gestion des ressources naturelles et les technologies de l'information et de la communication représentent des priorités nationales de recherche pour plusieurs pays africains (Mouton *et al.*, 2014). Cependant, le faible taux du Produit intérieur brut (souvent moins de 1 %) accordé à la recherche signifie que les ressources sont insuffisantes du fait de l'importance des besoins et des enjeux. De plus, lorsque les budgets sont alloués, il faut

noter que l'information circule difficilement et que le taux de réponse aux appels d'offres intra-africains reste très faible et les projets internationaux représentent un financement conséquent de la recherche en géosciences en Afrique de l'Ouest.

Le premier programme de recherche qui s'adresse à de nombreux défis de la VRMA est l'Initiative de l'exploration ouest-africaine (IXOA/WAXI¹⁵). C'est un programme de recherche et de formation mené par une dizaine d'instituts partenaires, qui met l'accent sur le potentiel minéral du craton Léo-Man. Cette initiative, qui a débuté en novembre 2006, est principalement financée par l'industrie minière internationale, par AusAID et par l'Australian Research Council (ARC), via un consortium public-privé fédéré par AMIRA International qui est une organisation industrielle à but non lucratif, dédiée au soutien à la recherche scientifique collaborative dans le domaine des ressources minérales. La deuxième phase du projet a eu lieu entre 2010 et 2014, la troisième phase s'étend de 2014 à 2018.

L'objectif global de WAXI est d'accroître le potentiel d'exploration du bouclier Léo-Man à travers un programme intégré de recherche et de collecte de données, et d'augmenter la capacité des institutions nationales à entreprendre ce type de travail. L'initiative couvre l'ensemble du bouclier Léo-Man et ses abords immédiats. Elle concerne le Burkina Faso, la Guinée, la Guinée Bissau, la Côte d'Ivoire, le Liberia, le Ghana, la Gambie, le Mali, la Mauritanie, le Sénégal, le Niger, la Sierra Leone et le Togo. Un réseau collaboratif a été créé et les partenaires se réunissent chaque année.

Un système d'information géographique de 650 Go a été développé avec plus de 300 couches (90 *exclusives* au projet WAXI, la carte géologique, hydrogéologique et gîtologique du craton ouest-africain ainsi qu'une base de données proviennent du projet SIGAfrique du BRGM, les autres couches proviennent de ressources libres et non confidentielles) pour accompagner les activités de recherche et de formation. Cette base de données continue de s'enrichir avec l'exécution de nouveaux projets. De nombreuses campagnes de terrain ont été menées par l'équipe du projet WAXI entre 2006 et 2017 au Burkina Faso, au Ghana, au Mali, au Sénégal, au Niger, en Côte d'Ivoire et en Guinée. Ces missions de terrain constituent une opportunité pour partager savoirs et expériences afin de consolider davantage le partenariat entre les institutions africaines et étrangères axées sur la recherche en géologie en Afrique de l'Ouest.

Outre des programmes de recherche fondamentale, l'un des objectifs du projet WAXI est d'organiser des formations professionnelles aux collègues universitaires, ainsi qu'aux géologues de l'industrie minière et des services des États. Entre 2007 et 2017, 22 sessions de formation d'une durée totale de 88 jours avec 350 participants ont eu lieu dans plusieurs pays partenaires de WAXI: au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Ghana et au Sénégal. De plus, 90 étudiants (master, PhD et post-doctorants) ont

15. West African eXploration Initiative (WAXI): <http://waxi2.org>.

bénéficié du soutien du projet WAXI à travers des bourses d'étude ou par une contribution au financement de leur projet de recherche.

AfricaArray est un réseau qui a été créé par l'Université de Witwatersrand (Afrique de Sud), le Service géologique d'Afrique du Sud et l'Université d'État de Pennsylvanie (États-Unis) en 2004. De nombreux partenaires industriels et gouvernementaux soutiennent ce réseau. L'université des sciences et des technologies Kwame Nkrumah (Ghana), les universités de Lagos et d'Ibadan (Nigeria) représentent les universités ouest-africaines dans ce projet. À long terme, AfricaArray entend soutenir les différentes disciplines de géosciences et, à court terme, l'objectif est de promouvoir la géophysique. Le partenariat public-privé offre les moyens pour organiser, chaque année, une formation de terrain en géophysique en Afrique du Sud et aux États-Unis. Un réseau permanent d'observatoires sismologiques a été déployé sur le continent africain et plusieurs projets de recherche ciblés portant sur la compréhension de la structure de la croûte et du manteau africain sont en cours ou à terme.

Entre 2011 et 2015, le gouvernement australien a soutenu l'« International Mining for Development Centre, IM4DC ». L'objectif de ce projet est d'apporter une aide aux pays en développement à travers le monde afin qu'ils puissent transférer les revenus provenant des ressources extractives au profit du développement économique et social inclusif et durable. IM4DC vise à atteindre cet objectif par le renforcement des capacités en matière de gouvernance de l'exploitation minière et ceci à travers l'éducation et la formation professionnelle. Leur programme inclut l'octroi de bourses, le renforcement des partenariats institutionnels, la recherche-action et les conseils aux gouvernements.

Pôle 8 « Les réseaux et la diversification »

Le réseau Geoscience in Africa Network (GIRAF) a été créé en 2009 en Namibie. Sous le patronat du Service géologique allemand (BGR¹⁶), ce réseau a pour objectif de faciliter les échanges entre les services géologiques nationaux, les universités et l'industrie afin de partager les informations et les expériences en géosciences entre les différents pays d'Afrique, de motiver les Africains afin qu'ils prennent part aux débats de la communauté scientifique internationale et de stimuler les projets transfrontaliers africains. À long terme, ce réseau vise à améliorer la visibilité des géosciences en Afrique.

Le réseau ANESI a été lancé à Addis Abeba en janvier 2013. Il a pour objectif d'encourager la collaboration intra-africaine et avec les pays tiers, la parité de genre en géosciences, l'implication des chercheurs africains

16. Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR).

dans les projets internationaux, l'amélioration des collaborations public-privé, la promotion des géosciences dans les écoles primaires et secondaires, le soutien des plateformes analytiques de la sous-région et la mobilisation à travers des programmes d'échanges. ANESI a créé et maintient une base de données d'experts africains en géosciences. Ses membres travaillent également sur la 4^e édition de la carte géologique d'Afrique.

L'Organisation des services géologiques africains (OSGA)¹⁷ est un réseau qui renforce le rôle des services géologiques en Afrique dans le développement socio-économique et la lutte contre la pauvreté avec une référence spéciale à l'évaluation des ressources minérales, l'usage durable des terres, la réduction des risques naturels et la protection environnementale. L'objectif spécifique est la création de cartes et de documents géologiques et thématiques à l'échelle régionale et continentale pour apporter des informations scientifiques aux décideurs gouvernementaux et privés. Les projets principaux en cours sont l'élaboration :

- 1) d'une carte sismotectonique de l'Afrique ;
- 2) d'une contribution africaine à la carte géologique mondiale ;
- 3) d'un atlas des sites géologiques africains¹⁸ ;
- 4) de la définition du rôle des services géologiques dans l'exploitation minière à petite échelle.

La Société géologique d'Afrique (SGAf)¹⁹ a été créée en 1973 afin d'encourager les collaborations scientifiques à travers le continent. Ses principaux objectifs sont similaires à ceux de l'OSGA, appliqués au monde académique. Par ailleurs, certains projets comme WAXI, GEOLOOC-WA ou AfricaArray jouent également un rôle actif au niveau de la mise en réseaux du monde académique et administratif (services géologiques) avec celui de l'industrie minière en Afrique de l'Ouest.

Conclusion

L'Afrique de l'Ouest, depuis une décennie, est devenue un territoire très lucratif du fait de son fort potentiel en géoressources. Depuis l'augmentation des investissements, bon nombre de nouvelles exploitations minières ont contribué à une forte croissance des revenus des pays concernés. Cependant, force est de constater que cette transformation du paysage économique est également accompagnée par toute une panoplie de problèmes liés à un manque de coordination et d'optimisation de l'utilisation des moyens, tant humains que financiers.

17. Organisation of African Geological Surveys – OAGS ; <http://www.oagsafrica.org/>

18. Geosites.

19. Geological Society of Africa – GSAf ; <http://www.geologicalsocietyofafrica.org/>

Le Plan d'action de la Vision du régime minier de l'Afrique instauré en 2009 par l'Union africaine a clairement établi les priorités et les actions qui peuvent renforcer les faiblesses en gestion de géoressources et rendre les pays africains autonomes et suffisamment forts vis-à-vis de la concurrence internationale. De nombreuses initiatives, décrites ici, répondent directement aux domaines prioritaires listés dans le Plan d'action de la VRMA et tentent de contribuer à ce que la société ouest-africaine puisse bénéficier au mieux de sa richesse minérale.

Bibliographiques

- African Union, 2014, *Outlook on Education Report*, 89 p.
- AHES, 2015, *De la déclaration et plan d'action du premier sommet sur l'enseignement supérieur sur le thème Revitalisation de l'enseignement supérieur pour l'avenir de l'Afrique*, 61 p. [<http://summit.trustafrica.org/declaration-and-action-plan>].
- Bamba O., Pelede S., Sako A., Kagambèga N. et Miningou M., 2013, « Impact de l'artisanat minier sur les sols d'un environnement agricole aménagé au Burkina Faso », *Journal des Sciences*, 13, p. 1-11.
- Banya K. and Elu J., 2001, « The World Bank and financing higher education in Sub-Saharan Africa », *Higher Education*, 42, p. 1-34.
- Bloom D., Canning D. and Chan K., 2006, *Higher Education and Economic Development in Africa*, World Bank Report, Washington DC, 87 p.
- CADM, 2014, *Guide pour la Vision minière nationale : adapter la vision du régime minier africain*, 179 p. [<http://www.africaminingvision.org/reports.html>].
- Clarence S., Albertus L. and Mwambene L., 2014, « Building an evolving method 431 and materials for teaching legal writing in large classes », *Higher Education*, 67, p. 839-851.
- Dioh E., 2002. « Et si on parlait un peu plus modestement de l'or », *Le Soleil*, p. 11.
- Donkor A. K., Nartey V. K., Bonzongo J. C. and Adotey D. K., 2006, « Artisanal Mining of Gold with Mercury in Ghana », *West African Journal of Applied Ecology*, 9, 2, p. 1-18.
- Exploration Incentive Scheme, Economic Impact Study, 2015, *Report to Department of Mines and Petroleum, Western Australia*, 68 p. [<http://dmpbookshop.eruditetechnologies.com.au/product/exploration-incentive-scheme-economic-impact-study.dopdf>].
- Fanchette S., 2006, « De l'importance des liens géographie physique/géographie humaine pour comprendre les risques de submersion des deltas surpeuplés », *Hérodote*, 2/2006 (n° 121), p. 6-18.
- Fauvelle-Aymar F.-A., 2013, *Le Rhinocéros d'or*, Alma éditeur, 322 p.
- Foley A.R. and Masingila, J.O., 2014, « Building capacity: challenges and opportunities in large class pedagogy (LCP) in Sub-Saharan Africa », *Higher Education*, 67, p. 797-808.
- Grätz T., 2004. « Les frontières de l'orpaillage en Afrique occidentale », *Autrepart*, 2004/2 n° 30, p. 135-150.
- Grégoire E., 2011, « Niger: un État à forte teneur en uranium », *Hérodote*, 3 n° 142, p. 206-225.
- Harris E. M. and Miller J. M., 2015, *Company Geodata: Growing African National Archives via Transfer of Corporate Geoscience Data*, IM4DC Action Research Report, 46 p.
- Hornsby D. J. and Osman R., 2014, « Massification in higher education: large classes and student learning », *Higher Education*, 67, p. 711-719.
- Jessell M., Baratoux D., Siebenaller L., Hein K., Maduekwe A., Ouedraogo F. M., Baratoux L., Diagne M., Cucuzza J., Seymon A. and Sow E. H., 2017, « New Models for Geoscience Higher Education in West Africa », *Journal of African Earth Sciences* [doi: 10.1016/j.jafrearsci.2017.12.011].

- Keita S., 2011, « Étude sur les mines artisanales et les exploitations minières à petite échelle au Mali », *Rapport MSSP*, No. 80, 54 p. URL: pubs.iied.org/pdfs/G00727.pdf
- KPMG, 2012, « Mining in Africa Towards 2020 », 16 p. [<http://extractives-baraza.com/resources/publication/kpmg-mining-in-africa>].
- Luning S., 2012, « Corporate Social Responsibility (CSR) for exploration: Consultants, Companies and communities in processes of engagements », *Resources Policy*, 37, p.205-211.
- Markwitz V., Hein K. A. and Miller J. M., 2016, « Compilation of West African mineral deposits: Spatial distribution and mineral endowment », *Precambrian Research*, 274, p.61-81.
- MASSN et UNICEF, 2011, *Étude sur le travail des enfants sur les sites d'orpaillage et les carrières artisanales dans cinq régions du Burkina Faso, Rapport final du Ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale*, 85 p. [https://www.unicef.org/bfa/french/etude_sur_le_travail_des_enfants_dans_les_sites_dorpaillage_et_les_carrieres_artisanales_au_burkina_faso.pdf].
- Melanson M., 2006, *Analyse d'un système de traitement passif pour le site de la mine Eustis, Essai de maîtrise*, Université de Sherbrooke, Sherbrooke, Québec, 57 p.
- Milési J.P., Feybesse J. L., Pinna P., Deschamps Y., Kampunzu H., Muhongo S., Lescuyer J. L., Le Goff E., Delor C., Billa M., Rayal F. and Henry C., 2004, Geological Map of Africa 1: 10,000,000, SIGAfrique project, in *20th Conference of African Geology*, BRGM, Orléans, France, 2-7 June.
- Ministère des Mines et de l'Énergie (MME), Direction générale des études et des statistiques sectorielles (DGESS) 2014, *Annuaire statistique 2012 du ministère des Mines et de l'Énergie*, 55 p.
- Ministère des Mines et de l'Énergie/Direction générale des mines et de la géologie, 2015, « Situation de l'Orpaillage au Burkina Faso: état des lieux, Pratiques et Perspectives », *Forum RSE*, 31 p.
- Mouton J., Gaillard J. and van Lill M., 2014, *Science Granting Councils in Sub-Saharan Africa*, IRD, University of Stellenbosch, 78 p.
- Ouédraogo A. H., 2006, *Impact de l'exploitation artisanale de l'or (orpaillage) sur la santé et l'environnement, Gestion des substances toxiques*, Portail Médiaterre, Afrique de l'Ouest [<http://www.mediaterrre.org/afrique-ouest/actu,20061121095625.html>].
- Ouédraogo O. and Amyot M., 2013, « Mercury, arsenic and selenium concentrations in water and fish from sub-Saharan semi-arid freshwater reservoirs (Burkina Faso) », *Science of the Total Environment*, 444, p.243-254.
- Plan d'action pour l'implémentation de la Vision du régime minier de l'Afrique, 2011, « Rapport de l'Union africaine », Banque africaine de développement et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, 45 p. [<http://www.africaminingvision.org/reports.html>] [http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/AMV_Action_Plan_dec-2011.pdf].
- Politique de Développement des ressources minérales de la CEDEAO (PDRMC), 2012, *Directives de la Commission de la CEDEAO*, Abuja, Nigeria, 93 p.
- Smedley P. L., Knudsen J. and Maïga D., 2007, « Arsenic in groundwater from mineralised Proterozoic basement rocks of Burkina Faso », *Applied Geochemistry*, 22 (5), p.1074-1092.
- Satran V., 1983, *Carte métallogénique des zones birrimiennes de Boromo et de Houndé, 1/400 000. – Projet UPV 74/004*, Ouagadougou.

- Satran V., 1987, *Cartes géologiques au 1/50 000 et 1/200 000 du Projet PNUD BKF 83/002. – Prospection géologique dans le centre et le nord-ouest du Burkina Faso*, Inédites, BUMIGEB, Ouagadougou.
- Trade Map 2011, Données disponibles à l'adresse [<http://www.trademap.org>].
- UNICEF, *Statistiques pour le Burkina Faso* [https://www.unicef.org/french/info-bycountry/burkinafaso_statistics.html].
- USGS, 2012, *Minerals Yearbook, Ghana*, 7 p. [<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2012/myb3-2012-gh.pdf>].
- Union africaine, 2009, *Vision du Régime minier de l'Afrique*, Rapport de l'Union africaine, 53 p. [http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_french.pdf].
- World Bank, 2010, *Financing Higher Education in Africa*, 170 p.
- Vasconcelos 2009, *List of Higher Education Institutions in Africa dealing with Earth Sciences*. Rapport non publié de la Société géologique d'Afrique, 42 p.
- World Bank, 2014, *A decade of development in sub-Saharan African science, technology, engineering and mathematics research*, A report by the World Bank and Elsevier, Washington, DC, World Bank Group, 72 p. [http://documents.worldbank.org/curated/en/237371468204551128/28A_decade_cf_development_in.subsaharan.Africa_science_technology_engineering_and_mathematics_research].

Annexe

*Liste des projets, réseaux, associations, organismes
et activités en géoscience en Afrique de l'Ouest*

SIGLE	Titre	Pôle*	Financement	Activité
!KHURE	!KHURE Africa	6	France, Afrique du Sud, Union européenne	Recherches scientifiques et formation : climat et tectonique
AAMIG	African Australian Minerals Industry Group	9	Industrie australienne	Soutien de l'industrie minière australienne qui opère en Afrique
AARSE	African Association of Remote Sensing of the Environment	6	ONG internatio- nale	Promotion de Systèmes d'observation de la terre et de technologies de géo-informatique
AAWG	African Association of Women in Geosciences	8	Cotisations, sponsors	Promotion des géosciences en Afrique
AAU	Association of African Universities	3	Cotisations, donations	Renforcement des universités africaines
ACE	Africa Centres of Excellence	3	Banque mondiale, AAU, CEDEAO, gouvernements des pays africains et autres organismes	Renforcement des universités africaines
AEGOS	African-European Georesources Observation System	2, 3, 6, 8	Union européenne	Système d'infor- mation pour mieux accéder et partager les GéoData africains
AEON	African Earth Observatory Network	6	Afrique du Sud	Recherches scientifiques et formation : géosciences
AFREF	African Geodetic Reference Frame	6	IGS, IAG et UNECA	Unification des cadres géodéti- ques d'Afrique
AfricaArray	AfricaArray	6	Gouvernements et industriels internationaux	Recherches scientifiques et formation : géophysique

SIGLE	Titre	Pôle*	Financement	Activité
AGC	Artisanal Gold Council	4, 5, 7	ONG internationale	Soutien et formation à la meilleure gestion des ressources minérales au Sénégal
AHES	African Higher Education Summit	3	Nombreuses organisations internationales	Revitaliser l'enseignement supérieur pour l'avenir de l'Afrique
AMGC (ex-SEAMIC)	African Minerals and Geosciences Centre	3, 6	Gouvernements internationaux, Union européenne ; Nations unies	Promotion du développement minéral durable en Afrique orientale et du sud
AMGI	African Minerals Geoscience Initiative	2	Banque mondiale	Création du portail web de ressources minérales en Afrique
ANESI	African Network of Earth Science Institutions	8	UNESCO, Sida et d'autres	Facilite échanges et collaboration entre les institutions géoscientifiques en Afrique
ARM	Alliance for Responsible Mining	4, 5, 7	ONG internationale	Soutien et formation à la meilleure gestion des ressources minérales au Sénégal
AUF	Agence universitaire de la francophonie	3	Gouvernements des pays francophones, organisations internationales	Soutien de l'enseignement supérieur dans les pays francophones
AusAID	Australian Agency for International Development	3	Gouvernement australien	Soutien de la formation
Bagrèpôle	Bagrèpôle	7	Banque mondiale	Étude environnementale des zones d'activité minière
CASM	Communities, Artisanal and Small-Scale Mining	4, 7	Banque mondiale	Soutien au secteur des mines artisanales

SIGLE	Titre	Pôle*	Financement	Activité
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	1, 5, 9	Gouvernements ouest-africains	Gouvernance du secteur minéral
CGI	Commission for the Management and Application of Geoscience Information	2	IUGS	Promotion d'échange et interopérabilité des informations géoscientifiques
CGMW	Commission for the Geological Map of the World	6	Cotisations, IUGS, UNESCO, sponsors	La conception, la promotion, la coordination, la préparation et la publication des cartes en sciences de la terre
EIS-Africa	Environmental and Geospatial Information in Africa	6	Cotisations	Promotion de systèmes géospatiaux et environnementaux
EITI	Exploration Industry Transparency Initiative	1, 5	Gouvernements et industrie internationaux	Une norme mondiale visant à promouvoir une gestion ouverte et responsable des ressources naturelles
GEOLOOC	Geology Open On-line Courses	3	UNESCO, IM4DC, Gouvernements	Cours en ligne en géosciences en Afrique
GGIM	Global Geospatial Information Management in Africa	2	Nations unies	Gestion des informations géospatiales
GIRAF	Geoscience Information Africa	8	IUGS, UNESCO, BGR	Réseau panafricain des acteurs en géosciences
GOXI	Governance of Extractive Industries	8	Banque mondiale, Nations unies	Plateforme de discussion sur les questions de l'industrie extractive

SIGLE	Titre	Pôle*	Financement	Activité
GRDR	Grdr Migration-Citoyenneté-Développement	4, 7	ONG internationale	Intégration des questions de la biodiversité et des ressources naturelles dans les politiques de développement local
GSAfr	Geological Society of Africa	6, 8	Cotisations, IUGS	Activités variés en géosciences en Afrique, collaboration à travers du continent
IAEA	International Atomic Energy Agency	3	États membres	Sensibilisation à l'utilisation sûre de l'énergie nucléaire, protection de l'environnement, développement économique
IGCP638	Paleoproterozoic Geology fo Sustainable Development, International Geoscience Programme No. 638	6, 8	UNESCO, IRD, Universités africaines	Réseau et conférences annuelles ; géologie ouest-africaine
IUGS	International Union of Geological Sciences	3, 6, 7, 8	Cotisations des membres	Promotion de standards internationaux, éducation, information géoscientifique et aléas et gestion environnementale
IM4DC	International Mining for Development Centre	3, 8, 9	Gouvernement australien	Soutien aux pays pour transformer leurs ressources minérales en développement durable de point de vue économique et social
IWIM	International Women in Mining Community	4, 7, 8	Sponsors	Soutien des femmes dans le secteur minier

SIGLE	Titre	Pôle*	Financement	Activité
La Lumière	La Lumière	1, 4, 5, 7	ONG internationale	Soutien et formation à la meilleure gestion des ressources minérales au Sénégal
MDLink	Mining for Development Link	8	MEfDA, IM4DC, AAPF, Australian Awards Program	Support en ligne et hébergement des cours en ligne
MIASA	Mining Industry Association of Southern Africa	1, 5	Cotisations des membres	Promotion et protection de l'industrie minière en Afrique australe
NRC	Natural Resource Charter	1, 5, 9	Banque mondiale, Département du développement International au Royaume-Uni	Soutien au pays pour la gestion optimisée de leurs géoressources
OAGS	Organisation of African Geological Surveys	8	Gouvernements des pays africains	Renforcement de la collaboration et les échanges entre les services géologiques africains
OneGeology	OneGeology	2	Nombreuses organisations internationales	Rassembler et rendre accessibles à l'échelle mondiale les cartes géologiques numériques
PADTICE	Projet d'appui au développement des TIC	3	UNESCO, UEMOA	Appui au Développement des TIC et à la réforme Licence-Mastère-Doctorat (LMD) dans les institutions d'enseignement supérieur de l'UEMOA
PGSEM	Projet d'appui à la gouvernance dans le secteur minier	1, 2, 5	Banque mondiale	Soutien à la gouvernance et au développement du secteur minier de la Guinée

SIGLE	Titre	Pôle*	Financement	Activité
PASMI	Projet d'appui au secteur minier	1, 2, 4, 5	Union européenne	Acquisition des nouvelles données géophysiques et géologiques, cartographie
PanAfGeo	PanAfGeo	2	Union européenne	Renforcement des connaissances géologiques des pays africains, meilleure gestion des ressources naturelles
KP	The Kimberley Process	1, 4, 5, 7	Pays membres	Mettre un terme au commerce des « diamants de la guerre »
PWYP	Publish What You Pay	1, 5, 9	Fondation Open Society, Cordaid, Banque mondiale et autres	Rendre le secteur des activités extractives plus transparent et plus responsable
RCMRD	Regional Centre For Mapping Resource For Development	6	USAID, Gouvernements des pays d'Afrique orientale et du sud	Recherches, services et formation : surveillance et cartographie en utilisant la télédétection, la géodésie, les photos aériennes etc.
SERVIR	Regional Visualisation and Monitoring System	2	Nombreuses organisations internationales	Couplage des observations satellitaires avec les modèles prédictifs pour monitorer et prédire les changements écologiques et les désastres naturels
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency	4, 7	Gouvernement suédois	Projets de développement ; soutien aux géosciences en partenariat avec l'UNESCO

SIGLE	Titre	Pôle*	Financement	Activité
SIGAfrique	Réseau africain d'information géologique	2	Gouvernement français, UEMOA, SEAMIC	Réalisation de cartes géologiques régionales et bases de données minérales
SYSMIN	System of Stabilization of Export Earnings from Mining Products	2	Union européenne	Acquisition des nouvelles données géophysiques et géologiques, cartographie
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine	1, 5	Gouvernements des pays membres	Gouvernance, politique, législation
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	3	Gouvernements des pays membres	Soutien de l'éducation, science et culture
WAXI	West African Exploration Initiative	2, 3, 6, 8	Industrie, gouvernements australien et français	Recherches scientifiques, formation, création de bases de données, réseaux : géosciences
WIM	Women in Mining	4, 7, 8	Cotisations, sponsors	Promotion et formation en aspects variés liés à l'extraction minérale, soutien des femmes dans le secteur minier
YES	Young Earth Scientists	8	Nombreuses organisations internationales	Réseau de jeunes géoscientifiques, promotion des échanges et de collaborations internationales

* La liste des pôles du Plan d'action pour l'implémentation de la « Vision du régime minier de l'Afrique » est indiquée dans le texte en début de chapitre.

Source: Données recueillies par les auteurs. Le tableau complet avec les liens des sites Web est disponible en ligne [http://www.tectonique.net/waxi3/?page_id=331].

Politiques environnementales en Afrique subsaharienne

Arbitrer les interactions entre projets paysagers contrastés d'une diversité croissante d'acteurs sur le territoire

Christine RAIMOND et Aboubakar MOUSSA

« S'intéresser au paysage n'est pas neutre. C'est donner, a priori, une dimension humaine, sociale et culturelle aux problèmes d'environnement et d'aménagement en les enracinant dans l'histoire et le patrimoine ; c'est renouer, au quotidien, avec la nature et l'environnement [...] » (Bertrand, 1992).

Les défis de l'Afrique pour le xxi^e siècle sont liés à la croissance démographique exponentielle qui pose la double question de l'alimentation des populations urbaines et rurales et de l'emploi (Losch *et al.*, 2013). Dans ce contexte, quelle place peut-on accorder à la préservation de la nature ?

En Afrique subsaharienne, les espaces à faible densité démographique et à forte biodiversité sont occupés par des populations dont les systèmes de subsistance dépendent étroitement de l'exploitation des ressources naturelles. Certains ont été repérés dès la période coloniale et font l'objet de divers statuts de protection de la nature (Giraut *et al.*, 2004), en particulier la faune sauvage emblématique que sont les lions, les éléphants, les girafes, les hippopotames, les buffles, les antilopes et les nombreuses espèces d'oiseaux. Cette faune est fortement menacée par les actions de l'homme, du fait d'une croissance démographique qui approche parfois 4 % par an¹. Alors que les programmes de conservation de la nature peinent encore à intégrer les populations résidentes et leurs savoirs dans les dispositifs mis

1. C'est aussi le taux d'accroissement de la population du nord du Cameroun entre 1987 et 2005 (RGPH 2005).

en place depuis le sommet de la Terre (Rio, 1992), la question de la vulnérabilité des sociétés locales, du vieillissement de leurs institutions et de l'érosion de leurs savoirs est de plus en plus prégnante. Les débats entre conservation et développement n'ont jamais été plus d'actualité ni les difficultés aussi grandes pour instaurer la gouvernance de la biodiversité (Aubertin et Rodary, 2008 ; Rakoto Ramiarantsoa *et al.*, 2012).

Si les États africains ont su s'organiser pour répondre aux injonctions internationales en faveur de la biodiversité et capter les financements des grandes agences internationales (Aubertin, 2005), la réalité sur le terrain montre une situation bien contrastée, où les projets institutionnels de conservation de la nature s'opposent aux « projets paysagers » portés par les multiples acteurs qui interagissent sur les mêmes espaces. Dans les savanes soudaniennes, reconnues comme des formations fortement anthropisées et parmi les plus sensibles aux changements globaux (Campbell, 2013), l'observation des politiques de conservation montre leur inefficacité face à l'augmentation des populations, qui défrichent de nouvelles parcelles, poussent leurs troupeaux dans les aires protégées, prélèvent les ressources en eau, bois et plantes pour les usages domestiques ou leur commercialisation sur les marchés, prospectent les minerais précieux et chassent une viande de brousse toujours appréciée en ville comme à la campagne. Le niveau de conflictualité a partout beaucoup augmenté et impose de nouveaux arbitrages quant à l'accès aux ressources et la régulation des conflits.

Une analyse renouvelée des recompositions territoriales, basée sur les perceptions du paysage et les projets que les acteurs portent dessus, permet d'envisager la complexité des interactions entre les acteurs, celle des rapports de force et des jeux de pouvoir à l'œuvre, et d'appréhender la manière dont les politiques publiques peuvent influencer sur les changements sociaux et paysagers.

L'objectif de ce chapitre est d'analyser la mise en place de la gouvernance des ressources naturelles en tenant compte des projets paysagers d'acteurs différents. La démonstration s'appuie sur les résultats de plusieurs programmes de recherche pluridisciplinaires conduits dans la Haute Bénoué au Cameroun², région où plus de 45 % du territoire est mis sous le statut de protection alors que progresse un front pionnier agricole encore très actif. La définition des projets paysagers pour les acteurs intervenant dans les territoires, qu'ils soient paysans ou institutionnels, est présentée dans une première partie. Leurs interférences à l'échelle locale sont ensuite analysées à travers l'exemple de la Haute Bénoué où se confrontent deux politiques d'aménagement contrastées, pour la conservation de

2. 1999-2003 : Programme Écologie historique des savanes soudaniennes (financements ATIP 99 du CNRS, PEVS du CNRS et PNTS) ; 2000-2003 : Histoire comparée de la biodiversité de trois agroécosystèmes du Nord-Cameroun : approches écologique et anthropologique (Institut français de la biodiversité) ; 2008-2012 : Plantadiv Évolutions de la diversité des ressources génétiques domestiquées dans le bassin du lac Tchad (ANR BDIV).

la biodiversité d'une part, pour le développement de la culture cotonnière de l'autre. La troisième partie ouvre la discussion sur la mise en place d'une gouvernance multi-acteurs et le rôle que les communes créées par la loi de décentralisation (2004) sont amenées à jouer dans la gestion des ressources naturelles.

Des projets paysagers pour une diversité d'acteurs

*Projets paysagers paysans (PPP)
et Projets paysagers institutionnels (PPI)*

Dans les Suds, le paysage représente un objet d'action pour un grand nombre d'acteurs qui agissent pour l'investir, le transformer, l'aménager ou le protéger (Blanc-Pamard *et al.*, 2011): « Tout paysage porte une signification. [...] Soit il traduit une mise en ordre de l'espace proposée de l'extérieur: il reflète alors une interprétation exogène de l'occupation du sol, appliquée sur un support dont les hommes se trouvent impliqués dans le projet paysager. Soit il correspond à un vécu endogène de la société en lien avec le territoire concerné: celle-ci projette sur son espace de vie une mise en ordre conforme à sa conception du monde et y inscrit ses valeurs ».

Ces deux alternatives sont porteuses de projets paysagers qui produisent des résultats divergents et posent problème lorsqu'ils interfèrent dans les mêmes espaces. Les auteurs de cet article proposent une distinction entre la première alternative qui se rapporte plutôt aux paysages des pays industrialisés où les interférences entre la « raison » et l'économie priment, et la seconde qui marque les paysages des sociétés préindustrielles où la dimension culturelle est prégnante et règle les interférences entre écologie et économie. Le paysage se révèle ainsi comme une « catégorie historiquement déterminée » (Descola, 2015), qu'il convient d'étudier dans son contexte et selon les points de vue des acteurs.

Dans les savanes soudaniennes, on assiste depuis plusieurs décennies à une multiplication des acteurs du paysage qui interviennent avec des objectifs contradictoires. L'action des populations sur le paysage est démontrée (Fairhead et Leach, 1996; Laris, 2011), même si elle ne relève pas toujours d'un projet explicite et collectif (Gariné *et al.*, 2003). Les programmes de conservation de la biodiversité, les projets de développement agricole, les agriculteurs allochtones originaires de régions où les ressources naturelles sont devenues plus rares, les éleveurs transhumants, et plus récemment les nouvelles collectivités territoriales décentralisées, sont autant de nouveaux acteurs qui interfèrent sur les mêmes espaces. La contradiction des différentes perceptions du paysage révèle les écarts entre les différentes visions: celles des Projets paysagers paysans (PPP) qui

existent « en tant qu'objectif vécu par les populations locales » (Blanc-Pamard *et al.*, *Ibid.*) desservent les projets paysagers portés par les politiques environnementales de développement et de gestion territoriale.

Les projets paysagers sont plus ou moins explicites selon les acteurs, pour les populations locales comme pour les institutions, pas forcément immuables, et ce manque de clarification détermine la trajectoire écologique des espaces concernés ainsi que la conflictualité des projets mis en œuvre. Par cette approche, il s'agit bien de replacer les actions sur le paysage dans les enjeux politiques déterminant la place, les logiques, mais aussi les relations de pouvoir et les rapports de force qui lient les différents acteurs dans les territoires, et de décrypter les modèles de développement soutenus par les différents protagonistes.

Une analyse multi-échelle

À partir des paysages actuels, de la connaissance de leurs évolutions passées et compte tenu des différents projets plus ou moins explicites des acteurs du paysage, est-il possible d'anticiper les évolutions paysagères et le niveau de conflictualité entre les acteurs ?

Il est difficile d'envisager la gestion de ces espaces en prenant en compte seulement les *scenarii* prospectifs proposés par les experts, spécialistes de la biodiversité, du développement ou des sociétés. Les personnes localement perçoivent et anticipent les changements, et ces formes d'anticipation fournissent autant d'indicateurs potentiels sur les changements futurs. Une telle analyse implique de tenir compte non seulement d'une approche systémique ou sectorielle, mais aussi du jeu des échelles et des différents territoires de gestion sur lesquels interagissent les politiques publiques portant sur les ressources naturelles :

- le champ, le pâturage, l'exploitation agricole dans lesquels les choix paysans sont influencés par les politiques publiques ;
- l'espace géré par la communauté/société agraire (terroir, petite région) sur lequel agissent les institutions coutumières ;
- les espaces multicommunautaires : les fronts pionniers, par exemple, pour lesquels la valorisation ou la création de nouvelles institutions est indispensable pour prendre en compte les nouveaux acteurs, à l'interface entre institutions coutumières et administratives ;
- la région : à définir en fonction des problématiques traitées, et où interagissent les institutions coutumières et administratives ;
- le territoire national (institutions nationales) ;
- le niveau international (institutions internationales).

De ces niveaux de gestion et de leurs interactions, mais aussi des différents projets paysagers qui interfèrent dans les mêmes espaces, découlent les paysages observés et futurs. Pour appréhender ces interactions, les analyses ne peuvent reposer d'emblée sur les échelles nationales ou régionales auxquelles sont définies les politiques publiques, à partir d'une typo-

logie préétablie de régions contrastées en termes de densités de population, d'accès à la ville ou de niveau technique, qui sont les hypothèses fortes de l'approche territoriale du développement. Cette posture suggère aussi de dépasser l'opposition duale des politiques publiques entre le « tout conservation » et le « tout développement », même si ce sont les options sectorielles concrètes d'action pour les États et que bien souvent des solutions hybrides sont proposées (Rodary, 2008 ; Rakoto Ramiarantsoa *et al.*, 2012).

Afin d'intégrer les projets paysagers paysans dans l'analyse, nous nous proposons de nous appuyer sur l'échelle locale, qui est celle où s'observent directement les relations des hommes à leur environnement. Le paysage n'est donc pas ici défini par rapport à une appréciation esthétique, mais considéré comme l'expression des interactions entre sociétés, pratiques et biodiversité. Il est aussi le moyen de connaissance des activités anthropiques.

Anticiper les évolutions paysagères et les conflits entre acteurs

Peut-on intensifier l'agriculture pour répondre aux besoins croissants des populations, dans des espaces bien délimités et séparés de ceux où l'on protégerait la biodiversité ? Quels modèles de développement et de conservation faut-il promouvoir pour faire face aux enjeux productifs et environnementaux, et comment le faire auprès des différents acteurs ?

La Haute Bénoué concentre ces problématiques dans un territoire où s'affrontent deux visions contrastées du développement (Raimond, 2015). Le plan d'aménagement du Parc national de la Bénoué, depuis 2002, repose sur un zonage qui sépare les aires de protection (parc national, zones de chasse) des zones anthropiques où doivent se concentrer toutes les activités productives et de collecte. En contrepartie d'une redistribution des revenus de la chasse, les populations locales se chargent de la surveillance des aires protégées contre les activités illégales (braconnage, pâturage, cueillette et orpaillage). La contractualisation réalisée avec les chefferies Dii, population autochtone riveraine du parc, n'a pas tenu compte de la progression du front pionnier agricole. L'installation massive de migrants dans les zones anthropiques se fait en négociant l'accès à la terre auprès des chefs de village et en l'absence de règles foncières établies à l'échelle de la zone tampon du parc. La saturation et le débordement des zones anthropiques ont pris moins de dix ans. La gouvernance mise en place s'est très vite révélée incapable de faire respecter les normes territoriales du plan d'aménagement du parc. Les conflits entre autochtones et migrants, autochtones, migrants et institutions coutumières et administratives, agriculteurs, éleveurs, orpailleurs et gestionnaires du parc se multiplient. En 2016, la révision du plan d'aménagement est en cours tant du

point de vue spatial (renégociation des limites des zones anthropiques) que de la gouvernance qui est à repenser en profondeur pour tenir compte des nouveaux acteurs sur le territoire.

Multiplication des acteurs du paysage

Sans détailler l'histoire des sociétés et des projets de développement et de conservation dans cette région, déjà abordée par rapport à des questions paysagères (Gariné *et al.*, 2003), patrimoniales (Gariné *et al.*, 2005), foncières (Raimond *et al.*, 2010) et territoriales (Raimond, 2015), la présentation des acteurs du paysage intervenant sur le territoire permet d'en reconstituer la trajectoire. Chacun de ces acteurs arrive avec des projets spécifiques, plus ou moins liés ou contradictoires, qui sont à l'origine de changements paysagers majeurs.

• Projets Paysagers Paysans (PPP)¹

– Les agriculteurs autochtones : hétérogénéité des projets et des trajectoires

Les autochtones de la Haute Bénoué se décomposent en plusieurs groupes ethnolinguistiques distincts de par leur langue, leur organisation sociale et leur rapport au territoire. Parmi eux, les Dii (50 000 personnes) sont organisés en chefferies autonomes disséminées à la périphérie du Parc national de la Bénoué et peu liées au territoire (Muller, 1999); la société acéphale Duupa (5 000 personnes localisées dans le massif de Poli) s'organise, au contraire, dans des territoires peu denses, mais entièrement appropriés et régis par des relations très étroites avec les ancêtres (Gariné *et al.*, 2005). Ces deux sociétés pratiquaient, avant l'arrivée du front pionnier, une agriculture itinérante sur brûlis ayant peu d'impact à long terme sur la biodiversité, à l'origine des paysages agraires alternants champs, savanes plus ou moins arborées et forêts claires mises en défens par les politiques environnementales. Si les pratiques agraires signent le paysage, nous n'identifions pas d'intentionnalité pour la production et la préservation d'un paysage particulier (Gariné *et al.*, 2003).

Face à l'arrivée massive de nouveaux agriculteurs et éleveurs dans les terroirs, ces deux sociétés réagissent de manière contrastée (Gariné *et al.*, 2005; Raimond, 2015). Incapables de s'organiser pour défendre collectivement leur territoire, à l'échelle locale comme à celle de la commune où pourrait se régler une partition de l'espace entre territoires agricoles et pastoraux, les Duupa en viennent à l'affrontement avec les Peuls lorsque le bétail de ces derniers entre dans leurs sites sacrés. Les Dii, au contraire,

1. L'orpaillage occupe de plus en plus de personnes, autochtones ou migrantes, avec des impacts majeurs sur les paysages du parc national et de sa périphérie. Nos enquêtes ne sont cependant pas suffisamment nombreuses pour présenter un projet collectif pour cette catégorie d'acteurs.

alors qu'ils étaient les moins attachés au territoire, ont délimité des terroirs pour participer au zonage environnemental et ont indirectement obtenu le droit d'accueillir et d'installer des migrants. Ils gèrent la rente foncière et espèrent se maintenir dans ce rôle grâce à la contractualisation avec le projet de conservation.

– Agriculteurs migrants : pour un paysage agricole et une campagne prospère

Les agriculteurs migrants, venus des terroirs saturés de l'Extrême-Nord avec des familles nombreuses, défrichent de vastes superficies avec un système de production qui reste extensif malgré l'intégration de techniques modernes (intrants agricoles, culture attelée). Ils arrivent avec des animaux pour les attelages, ce qui présage de la constitution d'un cheptel important comme dans d'autres zones cotonnières (Bassett, 2002 ; Tallet, 2007). Ces nouveaux habitants portent un projet paysager bien défini, qui est de créer une campagne agricole composée de champs fixes parsemés d'arbres et dans lesquels s'opère une rotation de cultures.

Le passage de l'agriculture itinérante sur brûlis à un système fixe sans jachère où la monoculture domine marque une double séparation ; spatiale avec une agro-biodiversité désormais répartie dans des parcelles distinctes ; et temporelle, l'agriculture et la forêt, qui avant se succédaient, se juxtaposent maintenant durablement. L'hétérogénéité du paysage, auparavant plus grande dans les secteurs occupés par l'homme que dans le parc national (Aoudou, 2010), s'observe maintenant à deux échelles : celle de la Haute Bénoué où s'opposent zones agricoles et forêts, et où se raisonne le zonage pour la conservation de la biodiversité ; celle des terroirs agricoles où s'organisent une nouvelle répartition de la biodiversité et un autre fonctionnement agro-écologique. Les pratiques agricoles sont plus ou moins précautionneuses de l'environnement en fonction de la capacité d'investissement des familles, mais sont peu influencées par le discours environnementaliste relayé par les agents du parc national et les ONG environnementales. Ainsi, le projet des migrants de créer une campagne agricole est spatialement contraint, mais pas modifié, par le zonage environnemental.

– Éleveurs transhumants : à la recherche de paysages hétérogènes

Pour les éleveurs transhumants qui arrivent depuis une quinzaine d'années, Mbororo pour la plupart, la Haute Bénoué fait figure de pays de cocagne. En comparaison des zones septentrionales saturées et de moins en moins sûres qu'ils avaient l'habitude de fréquenter, les ressources pastorales y sont abondantes, l'assainissement du milieu par l'agriculture (recul des mouches tsé-tsé) et la disponibilité en sous-produits agricoles leur autorisent un séjour plus long que par le passé, voire une résidence permanente.

Les éleveurs n'arrivent pas avec un projet paysager explicite dans le sens où ce ne sont pas eux qui ont créé les conditions de leur installation. Ils suivent les évolutions paysagères liées à la progression du front agricole (ouverture des forêts), qui leur sont favorables et qu'ils contribuent à renforcer par le pâturage de leur bétail et leur stationnement prolongé à l'orée des terroirs. Ils exploitent ainsi plusieurs facettes paysagères (brousses des savanes de plaine et de montagne, jachères, champs), selon une mobilité de plus ou moins grande amplitude. La contrainte spatiale imposée par les aires protégées, où ils n'ont officiellement pas le droit de pénétrer, provoque une saturation des terroirs beaucoup plus rapide que dans d'autres fronts pionniers et précipite l'obligation de s'entendre entre agriculteurs et éleveurs pour organiser les parcours.

- Projets paysagers institutionnels (PPI)

- Chefferie peule : gérer le territoire, quel que soit le paysage

La conquête territoriale des Peuls au XVIII^e siècle (Mohammadou, 1979) a profondément marqué l'organisation territoriale et politique du Nord-Cameroun. La création des Lamidats correspond à la mise en place d'une structure hiérarchique et centralisée autour du Lamido (sultan) et de sa cour, qui exerce un contrôle étroit sur les terres conquises et les hommes qui les occupent, et qui perçoivent des taxes. Les chefferies Dii se localisent sur le territoire du Lamidat de Rey Bouba et sont, de ce fait, soumises à son administration. Si elles ont bénéficié de la contractualisation avec le parc pour faire reconnaître leur action sur la gestion des ressources naturelles à l'échelle des terroirs, le Lamidat reprend ses prérogatives à l'occasion des conflits interterroirs, intercommunautés et dans les instances régionales.

En tant qu'institution traditionnelle pratiquant une gestion territoriale sur de vastes superficies, la chefferie peule s'impose comme la seule capable de réaliser les arbitrages entre villages, entre anciens et nouveaux résidents, et entre différentes activités (Seignobos, 2010). La résolution des conflits générant des ressources pour les Lamidats, ceux-ci sont favorables à l'implantation de migrants et à l'anthropisation des paysages, que ce soit pour l'agriculture, l'élevage ou l'exploitation minière. Depuis la loi de décentralisation de 2004, les chefferies traditionnelles cherchent systématiquement à se positionner dans les conseils municipaux et aux élections des maires, afin de consolider leur pouvoir sur le territoire.

- Sodecoton : un paysage qui s'organise autour du champ de coton

La Société de développement de la culture du coton (Sodecoton) est la seule structure du Nord-Cameroun travaillant sur le temps long avec un grand nombre de paysans (400 000). Fondée en 1974, son impact économique et social est majeur tant sur le plan des exportations régionales que

des infrastructures routières, de l'aménagement du territoire, des revenus aux paysans et des emplois salariés (Deveze, 2006). L'objectif de cette société² est de promouvoir la culture cotonnière. Le paysage n'est donc pas un objet de préoccupation directe même si ses actions ont des conséquences sur les structures paysagères en uniformisant les parcellaires par la diffusion d'itinéraires techniques, que les agriculteurs ne peuvent pas refuser. Les paysages créés sont ainsi en opposition avec ceux façonnés par l'agriculture itinérante, la culture attelée et la monoculture avec intrants favorisant l'augmentation des champs cultivés aux formes géométriques et déboisés, et la diminution des espaces en jachère. L'attention croissante pour la biodiversité et les services écosystémiques, avec la gestion de terroir et la diffusion des cultures sous couvert végétal, ouvre la voie à des pratiques mieux intégrées aux dynamiques écologiques.

L'intérêt de la Sodécoton étant de suivre les agriculteurs, elle est présente partout où ils s'installent, y compris dans la zone aménagée du parc national de la Bénoué et dans de nombreuses autres zones de chasse. Cette situation est ambiguë, car elle promeut une culture commerciale interdite dans les aires protégées. Elle n'est cependant pas voulue de manière explicite par la société cotonnière, qui, lorsqu'elle a organisé elle-même la migration, l'a fait en respectant le zonage régional³. La superposition des zones agricoles et des aires protégées et les conflits qui en découlent motivent toutefois un antagonisme profond entre les acteurs environnementalistes (guides de chasse, gardes forestiers, services départementaux et ONG) et les agents de développement. Pour exemple, le plan d'aménagement du parc de la Bénoué a été conçu sans associer la Sodécoton alors que son intervention dans ce secteur était facile à anticiper.

– Conservation de la faune sauvage : préserver un paysage naturel sans les hommes

Parmi les acteurs du paysage, les organismes de gestion environnementale ont le projet paysager le plus affirmé puisqu'il est l'objet même de leur intervention. Dans la Haute Bénoué depuis le début du xx^e siècle, de vastes superficies ont été protégées pour préserver les milieux de vie de la grande faune sauvage emblématique des savanes africaines (antilopes, lions, éléphants, girafes, etc.) et les extraire des zones d'influences anthropiques. Le projet paysager est donc celui du maintien d'une nature « vierge » de toute activité humaine, où n'interagiraient que les facteurs

2. La Sodécoton est une société d'économie mixte, possédée à 59 % par l'État camerounais, à 30 % par Géocoton (ex-Dagris, ex-CFDT) et à 11 % par la Société mobilière d'investissement du Cameroun (SMIC), société camerounaise.

3. Dans les années 1980-90, l'extension de la zone cotonnière a été conduite en installant des villages à l'écart des aires protégées, dans des régions parfois très éloignées des principaux axes de communication.

écologiques pour la prospérité d'une faune sauvage en voie de disparition. Les enjeux sont définis à l'échelle globale contre l'érosion de la biodiversité. Localement, c'est une savane avec ses différents faciès, herbeuse, arbustive et boisée, favorable à l'établissement des grands herbivores et des grands prédateurs, qui est identifiée comme le paysage à préserver. Les populations autochtones, qui ont contribué à la production de ce paysage sur le temps long, ne sont pas plus tolérées que les autres dans les aires protégées.

Des perceptions contrastées sur le même territoire

Les projets paysagers par catégories d'acteurs montrent des intérêts et des perceptions de l'environnement divergents, qui constituent une clé de la compréhension de la multiplication du nombre et des types de conflits :

- vision des autochtones Dii d'un espace ouvert sans limites territoriales, où il est toujours possible de se déplacer pour trouver des ressources, du moment que la cohésion sociale est conservée autour du chef ;
- vision des autochtones Duupa d'un espace entièrement approprié, où le territoire est saturé par la présence des ancêtres et ne peut être occupé qu'après une demande rituelle ;
- vision linéaire des éleveurs semi-sédentarisés de petite transhumance à la recherche de pâturage et d'eau, suivant les agriculteurs pour exploiter les sous-produits agricoles indispensables aux troupeaux ;
- vision linéaire des nouveaux éleveurs transhumants fuyant les insécurités, recherchant aussi des pâturages, des points d'eau et des sous-produits agricoles, avec une mobilité plus grande et sans les habitudes de voisinage, de communication et de respect de normes territoriales et environnementales négociées aux échelles locales et régionales ;
- vision auréolaire des terroirs fixes de l'agriculture conventionnelle pratiquée par les migrants ;
- vision à la parcelle et au bloc de cultures de l'encadrement agricole pour gérer la fertilité des sols et la productivité de l'agriculture ;
- vision spatiale des maîtrises foncières par le Lamidat de Rey Bouba ;
- vision spatiale de la mosaïque paysagère (écologie du paysage) des programmes de protection de la nature pour séparer la biodiversité remarquable à préserver, du reste des activités.

Il existe une concurrence majeure de représentation des terroirs par les politiques et par les acteurs du territoire. Pour les politiques, le terroir correspond à un niveau de gestion spatiale (Bassett *et al.*, 2007) : ils procèdent à leurs délimitations pour la planification et l'aménagement, mais ces terroirs ne correspondent ni aux territoires de vie des populations locales ni aux espaces d'activités (agriculture itinérante, élevage, orpaillage). Ils ne permettent pas de gérer des éléments tels que le feu, les maladies ou le climat. Ils correspondent de moins en moins aux pratiques des acteurs qui parcourent de nombreux kilomètres pour réaliser leurs activités : c'est le

cas des éleveurs, mais aussi des agriculteurs qui cultivent des parcelles dans plusieurs terroirs en fonction des étapes de leur migration. La déconnexion entre le modèle territorial des politiques publiques et celui des acteurs locaux est de plus en plus grande et rend caduque nombre d'initiatives des projets de conservation et de développement.

À l'échelle locale aussi, les contradictions de représentation du territoire sont nombreuses : elles divergent entre sociétés autochtones ; entre autochtones et migrants ; entre agriculteurs et éleveurs. Si les conflits se multiplient entre agriculteurs dans les terroirs les plus denses, ils sont rarement aussi frontaux et brutaux qu'entre agriculteurs Duupa et éleveurs transhumants dans le massif de Poli, pourtant moins densément peuplé. Ces deux sociétés ont des perceptions du territoire les plus éloignées : d'un côté une anthropisation totale, mais invisible dans le paysage, de l'autre la recherche linéaire de ressources naturelles pour le fourrage et l'abreuvement des animaux. La sacralité diffuse dans tout le terroir s'oppose à sa fréquentation anarchique par des troupeaux. Aucune institution locale n'est en mesure de réguler cette opposition farouche qui ne peut, localement, pas trouver d'issue.

Vers une gouvernance multi-acteurs des territoires

La Haute Bénoué est un cas d'école : la réalisation de projets paysagers concurrentiels par un nombre croissant d'acteurs dans le même territoire précipite des dynamiques qui ailleurs prennent de nombreuses années. L'accélération des processus provoquée par le zonage environnemental force à repenser les modalités de l'accès et de la gestion des ressources naturelles.

Gérer les interactions des projets paysagers dans le territoire

Les projets paysagers paysans (PPP) et institutionnels (PPI) identifiés sont plus ou moins explicites de la part des acteurs qui les portent :

- les PPP non explicites : ceux des autochtones qui souhaitent faire un « beau champ » et ceux des éleveurs transhumants qui connaissent les ressources et les territoires, sans intentionnalité de produire un paysage particulier ;
- les PPP explicites des migrants, qui voient dans la forêt sèche des ressources abondantes à mettre en valeur et à transformer en campagne agricole vaste et durable ;
- les PPI explicites des programmes de protection de la nature qui œuvrent pour conserver la mosaïque paysagère de la savane soudanienne afin de protéger la faune sauvage ;

– les PPI implicites des projets de développement agricole qui agissent pour augmenter la productivité de l'agriculture par l'aménagement des parcelles, l'agroforesterie, la promotion de cultures commerciales.

Les PP explicites, l'un paysan, l'autre institutionnel, sont ceux qui s'affrontent le plus directement dans la Haute Bénoué et qui expliquent l'échec du modèle de cogestion appliqué dans ces aires protégées. Les terres défrichées s'étendent proportionnellement à l'arrivée des migrants, qui n'adhèrent pas au projet de protection auquel ils ne sont pas associés et qu'ils vivent comme une spoliation de ressources au bénéfice d'une faune sauvage quasiment absente dont ils ne perçoivent aucun bénéfice. Au quotidien cependant, les conflits les plus fréquents et violents ne s'observent pas avec le parc ou les zones de chasse totalement dépassées par la progression du parcellaire agricole, mais avec les autochtones qui détiennent la maîtrise foncière. Les litiges sur les limites de parcelles, les locations et les retraits de terre sont devenus courants et arbitrés selon les intérêts des protagonistes par les chefs de village (autochtones), la chefferie traditionnelle peule (Lamidat), l'administration (sous-préfecture) et/ou les tribunaux.

En diffusant des innovations similaires dans de vastes régions (nouvelles espèces, techniques, intrants, outils), la Sodécoton contribue à une homogénéisation des agrosystèmes et des paysages. Son projet sur la savane s'oppose aussi à celui du programme de protection de la nature. Si les objectifs de ces deux politiques divergent en termes de production paysagère, de gestion de la biodiversité et de modèle de développement⁴, les moyens pour les atteindre se rejoignent. Dans les deux cas, les projets promeuvent une fixation des terroirs et des activités, l'un pour limiter les prélèvements dans les aires protégées, l'autre pour augmenter les rendements et prévenir la baisse de fertilité des sols. L'« écologisation » des pratiques agricoles, par les cultures sous couvert végétal pour gérer la fertilité des sols, est un premier pas pour rapprocher ces deux projets paysagers contradictoires. L'« agricolisation » des pratiques conservatoires de la biodiversité (Kull *et al.*, 2013) s'impose dans des aires protégées envahies par les cultures et le bétail.

Les PP non explicites sont ceux des sociétés autochtones et des éleveurs transhumants, qui recherchent le même type de paysage : une mosaïque de savanes herbeuse à arborée produite par le déplacement régulier des champs et des troupeaux. Ce paysage représente un intermédiaire, avec une richesse floristique importante, entre les deux extrêmes portés par les migrants (la campagne agricole dense et fixe) et les aires protégées (la savane préservée des actions anthropiques). Aucun acteur institutionnel ne s'intéresse directement aux savoirs et aux pratiques de ces catégories d'acteurs ainsi qu'à l'équilibre qu'ils entretiennent entre activités anthropiques et fonctionnement écologique.

4. Le premier repose sur la productivité agricole pour faire vivre un grand nombre de personnes tout en rapportant des devises au pays. Le second repose sur la valorisation économique des services écosystémiques, notamment la rémunération de la conservation de la biodiversité.

Les acteurs qui portent ces PPP non intentionnels n'occupent pas tous la même position de faiblesse par rapport aux projets paysagers explicites et dans les jeux de pouvoir régionaux. L'enclavement des Duupa sur la montagne les préserve (pour le moment) des changements paysagers majeurs observés dans le reste de la région. Les conflits qui se multiplient avec les éleveurs reposent sur une lecture faussée d'un paysage que ces derniers perçoivent ouvert alors qu'il ne l'est pas. L'organisation des éleveurs en réseaux connectés à la ville et leur mobilité sur le territoire leur donne un avantage sur les Duupa, peu organisés, pas toujours solidaires et mal représentés et qui ne parviennent pas à faire valoir leurs droits en cas de litige. Pour les Dii impliqués dans la cogestion, les rapports de force s'inscrivent dans le cadre du plan d'aménagement qui marque pour eux une reconnaissance d'un pouvoir sur le territoire qu'ils n'avaient encore jamais eu.

Quelles instances de gestion environnementale ?

Au début des années 2000, alors que le plan d'aménagement du parc de la Bénoué était en cours d'élaboration, Doumenge *et al.* (2001) identifiaient sept lacunes importantes dans la gestion des aires protégées au Cameroun :

- certaines écorégions ne sont pas suffisamment représentées ;
- les textes législatifs relatifs aux aires protégées sont insuffisamment appliqués ;
- la délimitation ne tient pas compte de l'utilisation traditionnelle des espaces par les populations riveraines autochtones ;
- le manque d'intégration des aires protégées dans un processus global d'utilisation des terres et de développement des populations riveraines ;
- les ressources autour des aires protégées sont soumises à une utilisation non durable ;
- la collaboration entre les services administratifs concernés par la gestion des ressources naturelles et les différents acteurs est insuffisante ;
- les moyens financiers et logistiques et les ressources humaines alloués aux aires protégées sont insuffisants.

Quinze ans plus tard, cet état des lieux est toujours valable. À l'échelle locale, l'augmentation de la pression sur les ressources et la forte insécurité qui pèse sur les populations (foncier, vol de bétail, alimentation, criminalité⁵) imposent d'associer tous les acteurs à la gestion environnementale pour prendre en compte leurs intérêts, leur histoire et leurs perceptions. À l'échelle régionale, les politiques sectorielles se font au gré des projets et des bailleurs qui les financent depuis les politiques d'ajustement structurel. Le manque de coordination entre les objectifs des ministères du Plan, des Eaux et forêts, de l'Agriculture et de l'Élevage est évident et les

5. Sur les questions d'insécurité voir Seignobos (2011).

blocages nombreux. À l'échelle nationale, aucune directive n'est donnée en faveur de l'une ou l'autre politique, conservation de la biodiversité ou développement agricole, toutes deux affichées comme des priorités nationales (DSRP, 2003 ; DSCE, 2009).

Le 6 mai 2011 a été promulguée la loi n° 201/008 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun, dont les textes d'application sont encore en préparation. C'est fin 2015 pour la première fois qu'un véritable schéma national d'aménagement et de développement durable est initié pour définir les grandes orientations nationales. Une démarche participative est mise en œuvre pour définir les besoins, les ressources disponibles, les choix stratégiques ainsi que les options de développement. Le schéma national consécutif sera décliné en schémas régionaux, eux-mêmes déclinés en plans locaux d'aménagement et de développement durable du territoire au niveau communal ou inter-communal, sous le contrôle des autorités de tutelle.

Cette démarche, comme celle des politiques sectorielles de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement, porte sur le partage de l'espace et la négociation de règles d'accès, plutôt que sur le partage foncier au sens strict. Elle questionne l'aménagement de territoire à partir de la théorie de l'action collective et la gestion des biens communs d'Elinor Ostrom (1990), en innovant sur la constitution de plate-forme de concertation pour la régulation de l'accès aux ressources naturelles. Alors que la compétition foncière est rude au Cameroun, dans un contexte d'hybridation des pouvoirs entre le préfet, le maire et l'autorité traditionnelle, aucune de ces innovations n'a porté sur la sécurisation individuelle des droits d'usage. En sous-estimant la question foncière, l'État se prive de la capacité d'arbitrer les conflits en faveur des projets qu'il souhaite mener, et qui ne sont pas forcément compatibles avec ceux des autorités traditionnelles qui se chargent habituellement de la gestion des ressources naturelles.

La mise en place des communes, dans le cadre de la loi de décentralisation de 2004 et ses décrets d'application (2009), est identifiée comme pour l'ensemble subsaharien, comme une opportunité pour faire émerger une gouvernance démocratique permettant d'arbitrer les orientations de l'aménagement du territoire et gérer les conflits. Toutefois, les conseils municipaux ne sont sollicités sur l'aménagement du territoire que sous l'influence des projets d'appui à décentralisation. Les thèmes environnementaux sont absents des campagnes électorales municipales, pourtant virulentes et monopolisant un financement conséquent dans le cadre du multipartisme.

Malgré la création de cette nouvelle arène de négociation locale, susceptible de représenter l'hétérogénéité des acteurs du paysage, l'action des mairies dans la gouvernance des ressources naturelles n'est pas claire. L'une des raisons est le temps très court des mandats (cinq ans), souvent mis à profit pour répondre aux besoins immédiats des populations par la réalisation d'infrastructures et pour préparer les élections suivantes. Les

actions en faveur de la préservation des ressources naturelles nécessitent un temps beaucoup plus long, ce qui crée pour les élus une grande incertitude vis-à-vis de ce type de projet et des risques par rapport aux conflits d'usage qui en découlent. Les moyens financiers de leur réalisation ne sont prévus ni dans le cadre des décrets d'application de la loi de décentralisation ni par les projets qui soutiennent sa mise en œuvre (PDOB, PNDP, PUGDT)⁶. Au-delà des difficultés des mairies à financer leur fonctionnement et la mise en œuvre de leur plan d'utilisation des terres, l'impossibilité pour elles d'intervenir directement sur la gestion foncière et le règlement des conflits d'usages est un handicap non négligeable pour leur intervention dans le domaine de l'environnement.

Conclusion

L'arrivée nombreuse de nouveaux acteurs sur le territoire et la force des changements en cours génèrent une multiplication des conflits qui pose la question du gouvernement des territoires et de l'articulation entre les échelles de décision. Dans la Haute Bénoué, à l'image des zones soudaniennes aménagées pour la protection de l'environnement, les dispositifs mis en place dans le cadre de la cogestion par le plan d'aménagement du parc de la Bénoué se sont révélés inopérants pour la gestion des ressources naturelles.

L'analyse géopolitique classique des rapports de pouvoirs entre les acteurs, qui identifie les « gagnants » et les « perdants » des évolutions contemporaines, ne prédit rien des évolutions paysagères, ni ne permet de faire de prospective sur les paysages ou la biodiversité qu'ils contiennent. Malgré les superficies mises en protection pour la grande faune sauvage d'Afrique soudanienne, celle-ci subit de plein fouet la croissance démographique et la densification anthropique. La forêt recule sur tous les fronts et la pression du braconnage s'intensifie.

La prise en compte des projets paysagers paysans (PPP) et institutionnels (PPI) plus ou moins intentionnels met en évidence les relations des différents acteurs à l'environnement et leurs capacités soit à imposer leur projet, soit à s'adapter ou résister à un projet qui n'est pas le leur. Le degré d'intentionnalité de la production paysagère informelle, cependant, peu sur l'efficacité de leur action : malgré les superficies mises en protection avec une intention forte de conserver la flore et la faune sauvage, ce sont les dynamiques migratoires les plus massives des agriculteurs (PPP très explicite) et des éleveurs (PPP non intentionnel) qui déterminent les évolutions

6. PDOB: Programme de développement de l'Ouest Bénoué (2003-2006); PNDP: Programme national de développement participatif (depuis 2002); PUGDT: Programme d'utilisation et de gestion durable des terres (2006-2009).

paysagères dans la Haute Bénoué. Ils interagissent également avec les PPP autochtones et s'accompagnent de diverses conséquences en termes de conflits et de territorialité. Que ce soit entre PPP, entre PPI, ou entre PPP et PPI, on peut relier la très forte conflictualité dans les territoires à différentes lectures paysagères, mais aussi à des interprétations contrastées du rapport au territoire.

Les interférences entre projets paysagers s'expriment à toutes les échelles. Alors que la complémentarité des échelles de gestion de la biodiversité tend à être de mieux en mieux reconnue (Zimmerer, 2010), le projet de conservation dans la Haute Bénoué n'est intervenu qu'à une seule échelle pour établir son zonage. L'espace du champ, où s'observent les pratiques agricoles et pastorales, l'espace géré par la communauté ou la société agraire (terroir, petite région), les espaces multicommunautaires sur le front pionnier, la région où s'observent les flux matériels et des idées, et enfin, les espaces national et international où s'énoncent les politiques publiques sont autant de territoires de gestion qui s'emboîtent et interfèrent sur la production paysagère.

L'absence d'arbitrage aux niveaux national et régional laisse libre cours à l'accroissement de la vulnérabilité des populations rurales, mais aussi à l'érosion de la biodiversité. Une approche intégrée s'impose pour réfléchir à des alternatives en termes de trajectoires de développement et de conservation, qui prennent en compte de manière directe les interactions entre les différents projets paysagers et qui reconnaissent aussi l'intérêt de la diversité des paysages agricoles. La mise en place des communes ajoute une échelle de gestion qui s'avère indispensable pour confronter et arbitrer entre les projets, paysagers ou non, plus ou moins contradictoires, portés par une grande diversité d'acteurs sur le territoire. Elle ne règle cependant pas tous les problèmes et pose, comme les autres instances de gouvernance territoriale, les questions de la légitimité et de la représentativité des membres qui composent les conseils municipaux. La modicité de budget des mairies limite la réalisation des projets et la définition d'une véritable politique territoriale. Surtout, le manque de formation des élus amène à s'interroger sur leur capacité à porter des projets paysagers réfléchis collectivement avec tous les acteurs du territoire. Les communes représentent pourtant le meilleur espoir de conciliation des projets paysagers institutionnels et paysans, qui ne pourra se faire sans un arbitrage fort de l'État quant au statut foncier des espaces aménagés et aux instances chargées de leur gestion.

Bibliographie

- Aoudou Doua S., 2010, *Suivi de l'évolution de la végétation ligneuse de la savane soudanienne dans la Haute vallée de la Bénoué au Nord Cameroun (1954-2004)*, doctorat de géographie, Université de Ngaoundéré, Cameroun.
- Aubertin C. (éd.), 2005, *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*, Paris, IRD ed., 210 p.
- Aubertin C. et Rodary E. 2008, *Aires protégées, espaces durables ?*, Paris, IRD ed., Objectifs Suds, 275 p.
- Bassett T., 2002, *Le coton des paysans. Une révolution agricole (Côte d'Ivoire, 1880-1999)*, Paris, IRD ed., collection À travers champs, 292 p.
- Bassett T., Blanc-Pamard C. and Boutrais J., 2007, « Constructing locality : Terroir Approach in West Africa », *Africa*, 77, 1, p. 104-129.
- Bertrand G., 1992, Le paysage : l'irruption du sensible dans les politiques d'environnement et d'aménagement. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n° 33-34, vol VII, p. 315-317.
- Blanc-Pamard C., Rakoto Ramiarantsoa H. et Milleville P., 2011, « Paysages hors d'Europe : le mot et la chose, exemples malgaches », in Bertrand G. et Briffaut S. (éd.), *Le paysage. Retour d'expériences entre recherche et projet*, Rencontres de l'abbaye d'Arthous, 9-10 octobre 2008, 10 p.
- Campbell MON, 2013, Biodiversity and the African Savanna : Problems of Definition and Interpretation, *Journal of Biodiversity and Endangered Species*, 1, 3, 8 p. (en ligne)
- Descola P., 2015, « Anthropologie de la nature », *L'annuaire du Collège de France*, 114 [<http://annuaire-cdf.revues.org/11954>].
- Devèze J.-Cl., 2006, « Le coton, moteur du développement et facteur de stabilité du Cameroun du Nord ? », *Afrique contemporaine*, 217, p. 107-120.
- Doumenge C., Garcia Yuste J.E., Gartland S., Langrand O. et Ndinga A., 2001, Conservation de la biodiversité forestière en Afrique centrale atlantique : le réseau des aires protégées est-il adéquat ?, *Bois et forêts des tropiques*, 268, 2, p. 5-27.
- DSCE, 2009, *Document de stratégie pour la croissance et l'emploi*, République du Cameroun, services du Premier ministre, 174 p.
- DSRP, 2003, *Document de stratégie de réduction de la pauvreté*, République du Cameroun, services du Premier ministre, 245 p.
- Fairhead J. and Leach M., 1996, *Misreading the African Landscape ; Society and Ecology in Forest-Savannah Mosaic*, Cambridge University Press, Cambridge, 384 p.
- Garine E., Langlois O., Raimond C. et de Garine Wichatitsky M., 2003, « Paysage fortuit ou nature construite ? Écologie historique des savanes soudanienne au nord Cameroun », in Muxart T., Vivien F.D., Villalba B. et Burnouf J. (éd.), *Des milieux et des hommes : fragments d'histoire croisés*, Paris, Elsevier, p. 151-160.
- Garine E., Langlois O. et Raimond C., 2005, « Le territoire est-il bien un patri-moine ? Approche comparative de deux sociétés de la Haute Bénoué (Dii, Duupa, Nord-Cameroun) », in Cormier-Salem M.-C., Juhé-Beaulaton D., Boutrais J. et Roussel B. (éd.), *Patrimoines naturels aux Suds : territoires, identités et stratégies locales*, Paris, IRD ed., collection Colloques et séminaires, p. 178-235.

- Giraut F., Guyot S. et Houssay-Holzschuch M. 2004, « Les aires protégées dans les recompositions territoriales africaines », *L'Information géographique*, 68, 4, p.340-368.
- Kull C. A., Carriere S., Moreau S., Rakoto Ramiarantsoa H., Blanc-Pamard C. et Tassin J., 2013, « Melting Pots of Biodiversity: Tropical Smallholder Farm Landscapes as Guarantors of Sustainability », *Environment*, 55, 2, p.6-16.
- Laris P., 2011. « Humanizing Savanna Biogeography: Linking Human Practices with Ecological Patterns in a Frequently Burned Savanna of Southern Mali », *Annals of the Association of American Geographers*, 101, 5, p.1067-1088 [http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00045608.2011.560063].
- Losch B., Magrin G. et Imbernon J., 2013, *Une nouvelle ruralité émergente. Regards croisés sur les transformations rurales africaines*, Atlas pour le programme Rural Futures du Nepad, Montpellier, Cirad, 46 p.
- Mohammadou E., 1979, *Ray ou Rey-Bouba, traditions historiques des Foulbé de l'Adamawa*, Paris, CNRS, 348p.
- Muller J.-C., 1999, « Du don et du rite comme fondateurs des chefferies. Marcel Mauss chez les Diï du Nord-Cameroun », *Cahiers d'études africaines*, 154, 39, 2, p. 387-408.
- Ostrom E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 295 p.
- Rakoto Ramiarantsoa H., Blanc-Pamard C. et Pinton F., 2012, *Géopolitique et environnement. Les leçons de l'expérience malgache*, Paris, IRD ed., Objectifs Suds, 293 p.
- Raimond C. 2015, *Agrobiodiversité et dynamiques paysagères. Des champs aux territoires de conservation (Haute Bénoué, Nord Cameroun)*, Dossier de HDR de géographie, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 3 volumes, 787 p.
- Raimond C., Breton C., Abouya A. et Moussa A. 2010, « Planification territoriale et accès aux ressources naturelles. Retour sur la démarche participative des opérations de sécurisation foncière dans le Nord Cameroun », *Annales de géographie*, 676, 6, p.639-656.
- Rodary E., 2008, « Développer la conservation ou conserver le développement ? », *Mondes en développement*, 141, p.81-92.
- Seignobos C., 2010, « Une négociation foncière introuvable? L'exemple du Mayo-Rey dans le nord du Cameroun », *Annales de géographie*, 676, 6, p.657-677.
- Seignobos C., 2011, « Le phénomène zargina dans le nord du Cameroun », *Afrique contemporaine*, 239, p.35-59.
- Tallet B., 2007, *À l'arrière des fronts pionniers*, Dossier de HDR de géographie, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 250 p.
- Zimmerer K. S., 2010, « Biological Diversity in Agriculture and Global Change », *Annual Review of Environment and Resources*, 35, p.137-166.

Prévention et stratégies d'adaptation face aux risques

Mesures réglementaires et comportements individuels suite aux inondations de 2009 à Ouagadougou (Burkina Faso)

Hugues HANGNON, Emmanuel BONNET,
Marion AMALRIC, Aude NIKIEMA

Depuis plusieurs décennies, les changements climatiques sont mis en débat quant à leurs conséquences marquantes sur les milieux naturel et humain. Caractérisés par une hausse globale de la température moyenne à la surface du globe, ils engendrent des dérèglements qui se traduisent par des événements hydro-climatiques tels que des sécheresses, de fortes pluies, des inondations (UNISDR, 2015). Selon le Centre régional AGRHYMET (2010)¹, les pays du Sahel, après les sécheresses des années 1970-1980, subissent aujourd'hui les effets de fortes pluies et d'inondations dévastatrices. Pourtant, les études sur la variabilité climatique dans le Sahel ouest-africain révèlent une baisse importante de la pluviométrie annuelle même si un retour des précipitations a été récemment observé (Ibrahim, 2012 ; Ozer et Perrin, 2014). Au Burkina Faso, le nombre moyen des inondations est en hausse passant de deux par an avant 1990 à plus de huit, voire douze au cours des années 2000. Entre 2000 et 2009, ce pays a connu sept inondations majeures (Hangnon, 2013).

La relation entre la croissance urbaine et les risques naturels est importante. En ville, leurs conséquences sont plus lourdes qu'en milieu rural

1. Créé en 1974, le Centre régional AGRHYMET est une institution spécialisée du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) regroupant treize pays : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad et le Togo. Ce centre a pour objectif d'informer et de former sur la sécurité alimentaire, la lutte contre la désertification et la maîtrise de l'eau dans le Sahel et en Afrique de l'Ouest [<http://www.agrhymet.ne/index.html>].

(November, 1994). Le milieu urbain exacerbe en effet les risques (Gralepois, 2005). La politique de prévention mise en place par les États peut entrer en contradiction avec les orientations stratégiques d'aménagement du territoire développées par les collectivités territoriales (Beucher et Rode, 2009). Les responsables locaux ont des difficultés à anticiper ce risque, perçu comme une contrainte extérieure, et à mener des actions de prévention. Ceci est particulièrement vrai dans les villes du Sud, où le contrôle de l'usage des sols, en l'absence de plan directeur, ne peut s'imposer (Carreno, 1994). En effet, les documents d'urbanisme lorsqu'ils existent ont souvent une vocation de cadrage et n'ont pas les capacités d'imposer la mise en place de mesures de prévention des risques.

Toutefois, pour qu'il y ait risque, il faut que les sociétés les considèrent comme « porteur de désordre et que ce désordre soit un élément redouté par ceux qui l'identifient » (November, 1994). Ainsi, la valorisation différenciée de l'espace par les autorités politiques, fondée sur des logiques d'aménagement, ne se retrouve pas forcément parmi les populations. Les espaces le long des cours d'eau ne font pas l'objet d'une perception négative en milieu urbain, d'où leur occupation spontanée hors de tout contrôle urbanistique. Le territoire qui résulte de la mise en protection contre le risque « correspond à la fois à des situations tangibles et à la manière dont ils sont socialement identifiés et vécus, voire à l'instrumentalisation qui en est faite » (Rebotier, 2008).

Enfin, il existe une variété de facteurs de vulnérabilité qui impose de prendre en compte deux effets: « les difficultés qu'une société mal préparée rencontre pour réagir à la crise » ainsi que la dynamique nécessaire pour « restaurer l'équilibre en cas de sinistre » (Thouret et d'Ercole, 1996). À la notion de vulnérabilité fait alors suite celle de la capacité à surmonter la crise provoquée, illustrée par le concept de résilience, ces deux concepts étant aujourd'hui très proches en raison de l'évolution des pratiques de l'aménagement (Barroca *et al.*, 2013; Baudet-Michel et Aschan-Leygonie, 2009). Ainsi pour Veyret et Réghezza (2006), la résilience serait une des composantes de la vulnérabilité.

La littérature scientifique définit la résilience comme la capacité d'un individu, d'un système, d'une société, d'un pays à résister, absorber, s'adapter de manière proactive et de se remettre de perturbations perçues comme non ordinaires et non attendues, dans les meilleurs délais². Autrement dit, la résilience est tout ce qui peut être fait de manière à contrer un phénomène perturbateur et à retourner à un état de fonctionnement normal. Les paramètres « résistance et retour à la normale » amènent Dauphiné et Provitolo (2007) à distinguer deux types de résilience: la résilience réactive et la résilience proactive, caractérisées par les notions d'apprentissage et d'anticipation sur le futur. La résilience réactive est synonyme de préparation, d'adoption de stratégies permettant de faire face à toute situation

2. Pour une définition plus complète de la résilience, voir Jean Marcel Koffi et Jean-Luc Dubois (chapitre 14, *infra*).

d'urgence et de mesures de protection ou de réduction de l'exposition. En revanche, la résilience proactive préconise la prévision – système d'alerte par exemple –, la prévention, la réglementation, la sensibilisation, l'information aux citoyens, les exercices de mise en situation pour adopter de bons réflexes pendant la crise et se reconstruire ensuite, afin de retrouver un fonctionnement normal. L'anticipation, c'est aussi prévoir à partir de différents *scénarii* les effets qu'engendrerait une catastrophe et proposer des mesures d'adaptation avec pour objectif de réduire *a minima* ses impacts et ses conséquences.

Aux éléments physiques faisant partie du fonctionnement d'un territoire (les réseaux de communication et de transport, le bâti, les canalisations d'eau, etc.) s'ajoutent les populations qui jouent un rôle prépondérant dans la résilience d'une ville. Ainsi, selon Dauphiné et Provitolo (2007), la recherche de résilience passe par des actions qui agissent sur les comportements des citoyens. Agir et réagir efficacement face à une catastrophe avant, pendant et après dépend des bonnes attitudes et aptitudes des citoyens, acquises par l'éducation, la formation et la sensibilisation. Chidiac et Crocq (2010) précisent que « dans une catastrophe, 75 % des sujets ont une réaction immédiate adaptée et 25 % une réaction inadaptée ou de stress, dépassée ». La réaction inadaptée perturbe le plus souvent la phase de secours. Dauphiné et Provitolo (2007) font remarquer que « les comportements collectifs de panique entravent l'acheminement des secours et majorent le nombre de victimes ». Outre la panique, c'est le refus d'être évacué, comme ce fut le cas à La Nouvelle-Orléans lors du passage de l'ouragan Katrina (Mancebo, 2006), ou le non-respect des consignes de sécurité recommandées (Ruin, 2010) qui fait augmenter le nombre de victimes lors d'une catastrophe.

Le « retour à la normale » ne peut s'appliquer dans sa dimension sociale, comme la résistance physique des structures et des réseaux d'une ville. Ainsi, pour Scarwell (2007), la résilience n'implique pas un retour à « l'avant » ou à la normale entendu comme l'état initial. Certaines victimes qui avaient un emploi avant le passage de l'ouragan Katrina ont éprouvé ensuite des difficultés à retrouver un poste. Ceux ayant retrouvé un emploi ont dû se contenter d'un salaire inférieur à celui perçu auparavant (Brunsmas, Overfelt et Picou, 2007). De fait, la résilience de l'être humain indique plutôt l'aptitude acquise à surmonter les difficultés, et ce, dans le long terme (Scarwell, 2007).

Ce chapitre s'interroge sur les mesures de réduction de la vulnérabilité mises en œuvre par l'État burkinabè et envisage dans le même temps comment les populations se les approprient et s'adaptent au risque inondation. Les résultats présentés ici sont issus d'entretiens et d'analyses de documents d'urbanisme et d'aménagement, menés en 2013 et 2014, illustrant le point de vue des populations locales et des responsables des institutions impliquées. Ils mettent en exergue diverses stratégies d'autoprotectons individuelles usant des matériaux locaux dans la reconstruction des habitations érigées en zones inondables (rendues inconstructibles par

l'évolution du cadre réglementaire entre 2009 et 2013). Pour autant, l'écart entre les actions sur le terrain et les mesures préventives prévues est suffisamment important pour s'interroger sur la capacité de la ville de Ouagadougou et de ses habitants à faire face à une catastrophe semblable à celle de 2009.

Contexte de la recherche

Ouagadougou, capitale du Burkina Faso, se situe dans la zone soudano-sahélienne marquée par une pluviométrie annuelle variant entre 600 et 900 mm, répartie sur quatre à cinq mois de l'année. L'étude des variations interannuelles des précipitations fixe à 793,2 mm par an le niveau moyen des précipitations pour la période 1950-2012 (Hangnon, 2013). Toutefois, certains épisodes pluvieux, parfois exceptionnels, peuvent être à l'origine d'inondations. Ce fut le cas dans la capitale, le 20 juillet 1991, le 26 août 2007, le 1^{er} septembre 2009, le 28 juillet 2010, le 24 juillet 2012 et le 24 juin 2015. Les conséquences des précipitations du 1^{er} septembre 2009 ont davantage marqué les esprits et révélé la vulnérabilité de la ville au risque d'inondation. En effet, 263 mm d'eau, soit le tiers de la moyenne annuelle de la période 1950-2012, sont tombés sur Ouagadougou pendant plus de 10 heures et ont affecté 23 773 ménages faisant 150 000 sinistrés et 9 morts, endommagé 33 035 habitations (MHU, 2009) et 12 ouvrages d'art (ponts, dalots et digues). Les pertes, dégâts et dommages ont été évalués à 135 millions de dollars américains³, soit plus de 60 milliards de francs CFA (selon le cours de change de l'année 2009) (Premier Ministère, 2009).

Les principaux facteurs, qui ont renforcé l'exceptionnalité des inondations, sont les défauts de planification urbaine, le fort ruissellement, l'envasement des retenues d'eau et un réseau d'assainissement sous-dimensionné et mal entretenu.

Les populations, des quartiers centraux de Ouidi, Paspanga, Dapoya, Hamdalaye, Nemnin, Samadin ou Koulouba (cf. fig. 1), riverains des lits mineurs et majeurs des retenues d'eau ou des canaux primaires de drainage, ont été soumises à un niveau d'eau variable qui pouvait atteindre en certains lieux une hauteur de plus de 2 m (Guérard, 2013). Les zones inondées des quartiers qui longent les trois barrages (cf. fig. 1) sont situées en dessous de la cote des plus hautes eaux, déterminée à 2,88 m.

Des quartiers localisés dans une première couronne périphérique, comme Wemtenga ou Pissy, ont aussi été très impactés. Par ailleurs, les

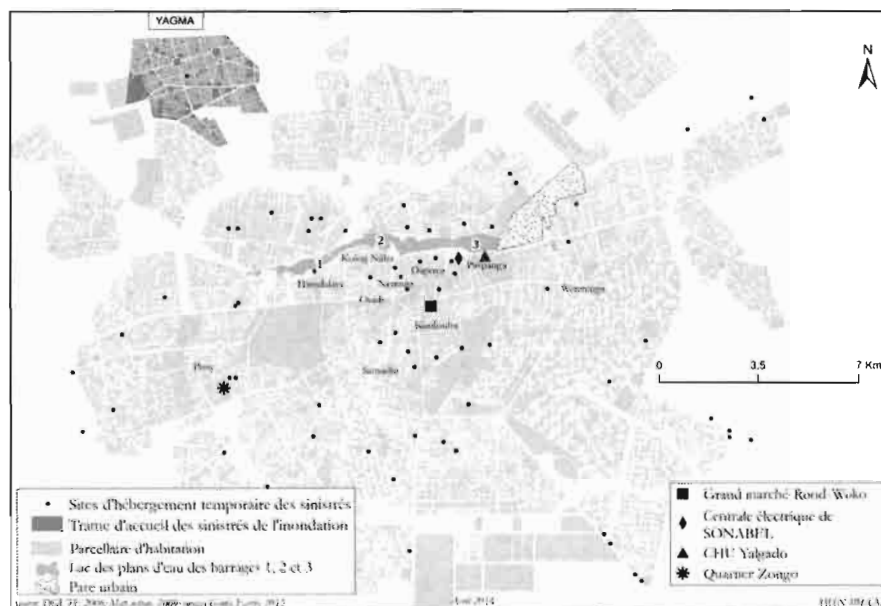
3. L'évaluation post catastrophe porte principalement sur les secteurs de logement et urbanisation, santé, éducation, eau et assainissement, transport, commerce et industrie, l'environnement, agricole et de l'élevage.

espaces « non lotis » (habitat spontané marqué par un accès limité aux équipements) de la ville et ses marges ont été très touchés avec des conséquences importantes : dévastation de 14955 habitations (MHU, 2009), perte des stocks alimentaires, ustensiles de cuisine, effets personnels, documents administratifs, et autres biens mobiliers domestiques ; pollution des eaux des puits ou destruction des douches, latrines et fosses septiques.

Dans ce contexte de crise, des mesures politiques ont été prises pour gérer l'événement à court terme, et répondre au risque d'inondation à moyen et long terme. Dans un premier temps, les sinistrés ont été hébergés provisoirement dans des lieux publics. Après trois mois d'attente, les familles ont été transférées sur un site de 600 ha, aménagé à Yagma (localité située dans la périphérie nord-ouest de la capitale cf. fig. 1).

Les usages autour des barrages sont marqués par la forte présence des activités de maraîchage et d'horticulture. Introduit par les pères catholiques dans les années 1920-1930, le maraîchage est rapidement devenu une opportunité économique pour les ménages les plus démunis (Bagré *et al.*, 2002 ; Le Gall, 2013). Il a été rendu possible par les vastes espaces laissés non bâtis par l'extension urbaine et la présence de plans d'eau. Ces espaces ont été intégrés au Schéma directeur d'aménagement du Grand Ouaga en 1999, par la création d'une « zone d'agriculture intensive au sud et autour des retenues et zones humides ». Les populations riveraines

Figure 1. Situation des barrages et des sites d'hébergement des sinistrés de l'inondation de 2009



des barrages bénéficient ainsi de la centralité de leur quartier d'habitation au cœur des activités commerciales et des équipements urbains. Ils forment des lieux de concentration des activités économiques et exercent un fort pouvoir d'attraction sur la population (cf. fig. 1).

L'adoption tardive de documents d'urbanisme à Ouagadougou et la multiplication des acteurs intervenant dans l'aménagement urbain n'ont pas permis de mettre un terme à l'avancement du front d'urbanisation non contrôlé. La superficie de l'agglomération a quasiment doublé en 32 ans et les zones impropres à l'habitation, dépourvues d'ouvrages d'assainissement se sont étendues. Les parcours naturels des eaux de ruissellement s'en sont trouvés modifiés. Dans ce contexte, les habitants de ces zones connaissent régulièrement des inondations, contre lesquelles ils usent de diverses stratégies pour en limiter les effets destructeurs.

Méthodes d'enquêtes

L'approche méthodologique adoptée associe des enquêtes de terrain sous forme de questionnaires semi-directifs, d'entretiens individuels et de la spatialisation des données collectées auprès des ménages. La démarche s'inscrit dans une perspective de méthodes mixtes convergentes (Pluye, 2012).

Zone d'étude

Les quartiers étudiés sont situés aux abords des zones topographiquement basses en raison des critères suivants (fig. 2, p.248) :

- l'occurrence des inondations subies avant celle de 2009 ;
- l'importance des dommages et dégâts subis pendant la catastrophe de 2009 ;
- la présence de certains habitats de ces quartiers dans les zones déclarées inondables inconstructibles ou submersibles d'après le décret du 19 novembre 2009⁴ (fig. 2).

La figure 2 illustre les limites naturelles des plans d'eau à différentes périodes de l'année. Les limites naturelles correspondent au niveau des « basses eaux » durant la saison sèche (mois de février) et celui des « hautes eaux » durant la saison pluvieuse (août). Les quartiers de Dapoya, Nemnin, Paspanga, Ouidi, Kolog Naba et Hamdallaye ont été sélectionnés

4. Décret n° 2009-793/PRES/PM/MHU/MATD/MEF/MID/MAHRH/MECV du 19 novembre 2009 portant réglementation des servitudes des canaux primaires d'évacuation des eaux pluviales, des zones inondables inconstructibles (ZII) et des zones submersibles (ZS) à Ouagadougou.

pour cette étude, car ils longent les marigots artificialisés pour les besoins en alimentation de la ville. Ils constituent trois réserves d'eau successives appelées barrages n° 1, 2 et 3 dans la partie septentrionale de la capitale. Ces quartiers subissent régulièrement des inondations causées davantage par l'accumulation des eaux de ruissellement que par le débordement des plans d'eau en cas d'épisodes pluvieux extrêmes. La situation des quartiers en zone basse et la faible densité du réseau d'assainissement pluvial font d'eux des réceptacles des eaux de ruissellement, source d'inondations.

Enquêtes auprès des ménages

Les données exploitées dans ce chapitre proviennent des enquêtes ménages que nous avons menées en 2013 auprès de 168 ménages, riverains des zones inondables de la rive sud des barrages et des entretiens approfondis semi-dirigés que nous avons réalisés en 2014 auprès d'acteurs institutionnels et de quelques ménages.

Les 168 ménages ont été choisis de manière aléatoire. La population enquêtée se compose de 55 % de femmes et de 45 % d'hommes. Plus de la moitié (51 %) ont entre 20 ans et 50 ans ; 30 % entre 50 ans et 70 ans et 10 % ont plus de 70 ans. Le reste (9 %) des enquêtés a refusé de donner leur âge. Près de 64 % des enquêtés ont une ancienneté de résidence de plus de 30 ans dans les quartiers retenus. La quasi-totalité d'entre eux (92 %) est propriétaire de son habitation située en zone lotie. Ces habitations sont construites en majorité en matériaux précaires (briques en terre ou banco) : 40 % des clôtures et 69 % des murs du logement principal en sont constitués.

Le questionnaire administré oralement avait pour but de collecter des informations objectives et quantifiables sur les pratiques individuelles de prévention, de protection et/ou d'adaptation au risque d'inondation, ainsi que sur les opinions des populations sur l'efficacité des politiques publiques de réduction de la vulnérabilité mises en place par le gouvernement. L'enquête qualitative menée auprès de la Direction générale de l'urbanisme et des travaux fonciers, de l'ONG internationale HELP, de la Croix-Rouge nationale et de la Direction générale de la protection civile a concerné :

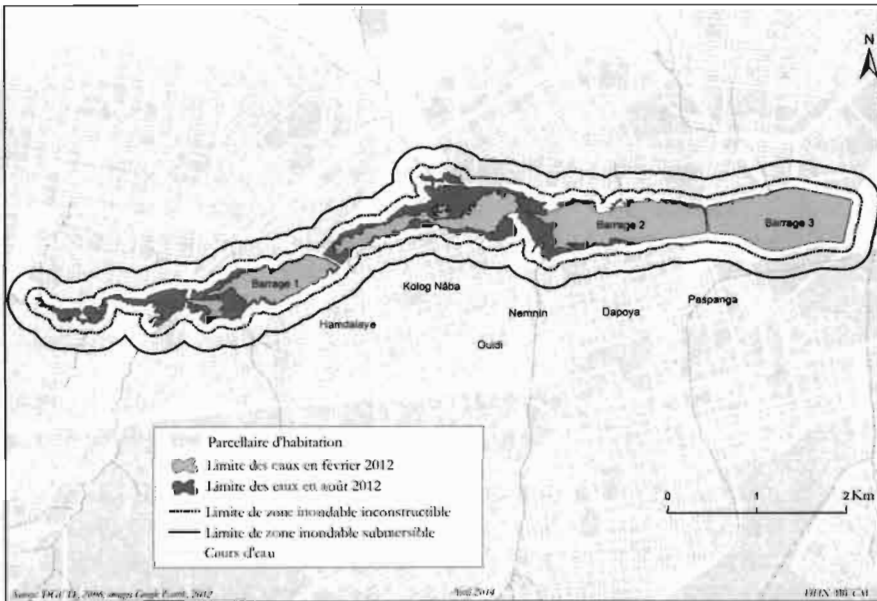
- les politiques publiques de gestion du risque inondation ;
- l'opérationnalisation de ces politiques dans leur application et leur mise en œuvre ;
- les perspectives d'aménagement de la ville de Ouagadougou pour éviter une catastrophe comme celle de 2009.

Les entretiens collectifs organisés avec les ménages (deux à Dapoya, deux à Paspanga, deux à Kolg-Naba, deux à Nemnin et trois à Yagma) ont essentiellement porté sur le récit de la catastrophe, les réactions et les stratégies de survie adoptées durant et après la crise.

Analyses statistiques et spatiales

Les données collectées ont été saisies sous le logiciel SPHINX PLUS. Des statistiques descriptives et multivariées ont été réalisées et intégrées dans un système d'information géographique. Des analyses spatiales ont complété les premiers traitements statistiques et permis de produire des cartes de synthèse. L'ensemble de ces traitements a été réalisé avec le logiciel ArcGIS (ESRI).

Figure 2. *Situation des barrages et des zones d'étude de la ville de Ouagadougou*



Résultats

Mesures d'urgence et réglementaires face au risque d'inondation

Les réponses du gouvernement face à l'ampleur des dégâts de l'inondation de septembre 2009 ont consisté en une assistance humanitaire puis à des mesures de relèvement et de reconstruction et enfin à la prise de mesures de réduction du risque d'inondation. Les sans-abris ont été secourus et logés dans 93 sites d'accueil provisoires (écoles, lieux de culte, formations sanitaires, etc.) répartis dans les cinq arrondissements de Ouagadougou (fig.1). Près de 2114 tentes ont été installées sur 24 des

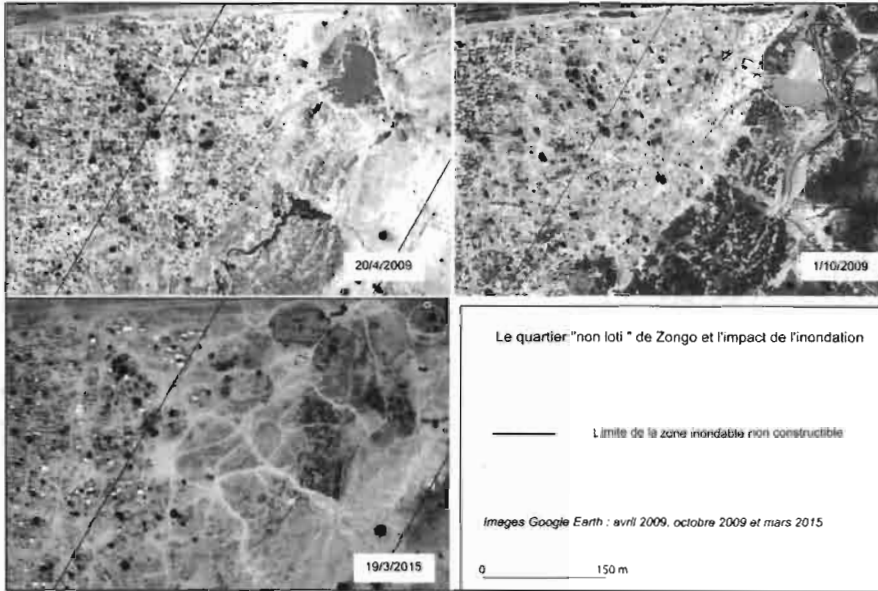
sites. Les hébergés ont bénéficié d'assistance alimentaire et de matériel de survie (nattes, couvertures, moustiquaires, savons, ustensiles de cuisine). Les sinistrés ont ensuite été transférés de ces sites provisoires vers le site définitif de Yagma, où une parcelle, une tonne de ciment, 20 feuilles de tôles et un appui financier de 50 000 francs CFA ont été fournis aux familles pour faciliter leur installation. Cependant, pour les ménages déplacés, aux conditions de vie difficiles, le quartier de réimplantation de Yagma est contraignant. Il se trouve en effet à plus de 20 km du centre-ville de Ouagadougou et de ses activités économiques. Les distances à parcourir, l'absence de moyens de transport collectifs et le coût d'un transport individuel condamnent les populations à se réinstaller dans les zones inondables identifiées comme inconstructibles ou submersibles par la réglementation élaborée en 2013.

Après la phase d'urgence, diverses politiques publiques pour gérer le risque d'inondation ont été prises. Entre 2009 et 2014, quatre décrets et deux arrêtés ont été promulgués. Le premier décret est relatif à la localisation et délimitation des zones inondables et sinistrées de la ville. Ainsi, les limites administratives des zones inondables inconstructibles et submersibles définies (et bornées localement) sont respectivement à une distance de 100 m et 300 m du niveau des hautes eaux (fig. 2). Il ressort de ce décret que les zones inondables inconstructibles sont constituées par les servitudes de 100 mètres de part et d'autre des canaux primaires d'évacuation des eaux pluviales et des zones situées en dessous de la côte des plans d'eau des marigots de Ouagadougou (crue décennale).

Une nouvelle loi portant code de l'environnement a été également promulguée en 2013. Contrairement à l'ancien code de 1997, ce dernier accorde une place importante à la gestion des risques naturels. Les articles 3 (en son alinéa 2), 23, 82, 95, 96, 97 et 98 précisent davantage les mesures publiques adaptatives de préparation et d'anticipation nécessaires à adopter en cas de risque. Ainsi, l'article 98 stipule : « lorsqu'un risque naturel prévisible menace gravement des vies humaines [...], l'État prend et publie des mesures d'urgence de protection et éventuellement d'évacuation des populations, de protection et de sauvegarde des biens exposés au risque ». À cet effet, des méthodes appropriées de construction d'habitations résistantes à l'eau avec des matériaux locaux et durables ont été vulgarisées à Yagma et au sein de la population.

Afin de limiter l'intensité de l'aléa inondation, des mesures structurales telles que la densification des ouvrages d'assainissement et leur curage, la réalisation d'un bassin de rétention ont été mises en œuvre, visant à réduire la vulnérabilité des habitations. Si la délimitation des zones inondables à l'aide des bornes, la spatialisation des zones d'inondation à Ouagadougou, le relogement d'une partie des sinistrés à Yagma sont effectifs, la mise en application de la réglementation (interdiction de construire dans les zones inondables par exemple) tarde, au point où certaines zones sont recolonisées par les populations. Le quartier Zongo illustré par les images multi-dates ci-dessous en témoigne (fig. 3).

Figure 3. Zongo : image d'une recolonisation par les anciens occupants (en haut, les images avant et après l'inondation de 2009, en bas, le front du non loti qui a repris en 2015).



Alors que les populations des quartiers centraux, concernés par le risque inondation, ne semblent pas respecter la réglementation relative aux zones inondables inconstructibles, les populations résidant sur les marges paraissent adopter d'autres comportements. À l'image du quartier de Nioko II, le quartier de Zongo appartient à la périphérie « non lotie ».

Lors des inondations de 2009, certains espaces non lotis ont en partie été dévastés. Suite à la destruction des habitations, ces espaces sont restés non construits comme à Nioko II ou ont été en partie réinvestis à l'image de Zongo, quatre ans après la catastrophe. Ce phénomène n'est pas lié au strict respect de la limite de la « zone inondable inconstructible », mais au statut foncier que les populations font valoir. Suite à l'inondation, les autorités ont proposé comme alternative aux ménages sinistrés de disposer d'une parcelle à Yagma ou de rester à Zongo, quartier pour lequel un bornage en vue d'un lotissement était projeté dans un futur proche. En attendant l'attribution des parcelles à Zongo, de nombreuses familles ont loué un logement dans des quartiers lotis. À la fin de l'année 2013, beaucoup ne disposaient toujours pas de titres de propriété officiels, malgré le bornage effectif. La défaillance des procédures d'attribution des parcelles a entraîné un non-respect de la réglementation. Ainsi, forts du statut foncier coutumier des terrains, qui confère aux occupants un statut de propriétaire au regard des autorités coutumières, les ménages démunis ont réinvesti les lieux, selon des modes de construction précaires, mais en

essayant de suivre au mieux les limites imposées par la « bande inondable ». La procédure d'acquisition d'une parcelle en non loti, bien que ne donnant pas droit à un titre légal permanent, confère un statut foncier de propriété, non remis en cause par les autorités coutumières. Ceci explique que dans ces quartiers, les espaces fortement touchés par les inondations n'ont pas été réinvestis par de nouvelles familles, mais seulement par leurs anciens occupants. L'image aérienne du quartier Zongo en 2015 montre la réinstallation progressive des populations dans la partie non constructible le long du cours d'eau. La mare visible sur les images de 2009 a disparu, elle fait place à une « bancotiène », site de prélèvement de la terre destinée à la fabrication des briques pour la construction des nouveaux logements.

Conscients de l'inapplication de certaines mesures gouvernementales, les responsables administratifs interrogés ont déclaré privilégier la concertation plutôt que le « déguerpissement » (c'est-à-dire l'expulsion) de force des sinistrés. Le retard dans l'application de ces mesures serait lié aux résultats attendus de l'étude commanditée sur la requalification et l'aménagement adapté des zones inondables. Outre cela, le plan d'occupation du sol élaboré en 2012, prescrivant la planification et l'usage des sols, n'a pas été adopté par le conseil municipal pour sa mise en vigueur à l'heure actuelle.

Enquêtés et inondations

Les parcelles de 70 % des personnes interrogées ont été fortement inondées en 2009 et, légèrement pour les 30 % restantes. Selon les enquêtés, les principaux dégâts causés par cette catastrophe sont la destruction de tout ou partie de la clôture ou du logement principal et 41,07 % d'entre eux estiment que leur parcelle est exposée à un risque d'inondation faible, contre 56,5 % qui jugent forte cette exposition. Ce risque est inexistant pour le reste (2,43 %). Toutefois, plus des trois quarts des enquêtés craignent fortement la reproduction d'inondations similaires à celles de 2009.

Malgré la présence de bornes sur le terrain, pour matérialiser les zones restrictives de construction, 90 % des ménages de l'échantillon ont répondu ne pas savoir que leur parcelle est déclarée en zone inondable. L'enquête met également en évidence un faible niveau d'accès des enquêtés à l'information préventive. En effet, 54 % d'entre eux ont déclaré ne pas connaître le décret adopté en 2009 portant réglementation des zones inondables. Or une cartographie des zones inondables à l'échelle de Ouagadougou existe à la direction de l'Urbanisme, mais elle n'est ni affichée ni diffusée. Cela révèle une défaillance dans la diffusion de l'information préventive et l'inadéquation des moyens de sensibilisation de la société.

Considérant le niveau de l'inondation de 2009, le degré d'endommagement des habitations et les dégâts alors occasionnés, différents disposi-

tifs ont été mis en place : mesures sociales de prévention, cartographie et délimitation des zones inondables et submersibles, définition de normes de construction avec des matériaux robustes, information sur le risque d'inondation. Le tableau 1 indique les dispositifs développés par l'État, mais aussi les comportements individuels des populations pour réduire les impacts des inondations sur les habitations.

Tableau 1. *Les dispositifs de réduction et d'adaptation aux inondations*

Mesures institutionnelles	Mesures individuelles
Élaboration du Plan d'occupation des sols (POS).	Changement de résidence quand les moyens le permettent.
Interdiction de reconstruction dans des ZII.	Remblais des rues ou de l'intérieur de la cour des maisons avec des sacs de sable.
Instauration de normes de construction (bannissement des matériaux précaires [banco]).	Rehaussement des sous-bassement des maisons.
Relogement des populations sinistrées.	Réfection et renforcement des murs en banco des maisons avec du ciment.
Densification du réseau de drainage et leur curage saisonnier.	Reconstruction des maisons en matériaux définitifs.
Redimensionnement des caniveaux, construction des canaux d'évacuation (grand bassin de drainage), collecteur.	Barrière de refoulement d'eau sous le portail.
Élaboration et mise en place d'un plan d'organisation des secours (Orsec) au niveau national et régional.	Surélévation de la fondation.
Sensibilisation du public sur l'inondation et les comportements à adopter en cas de catastrophe par affichage de panneaux et publication dans la presse.	
Réactualisation de la loi n° 006-2013/AN portant code de l'environnement : intégration spécifique des risques naturels et élaboration de leurs plans de prévention.	Pan de mur de la clôture construit conformément à la zone délimitée par les bornes.
Renforcement de la législation : adoption d'une politique nationale de protection civile ; délimitation des zones inondables inconstructibles et submersibles.	

Les populations des quartiers à risque ont appris à vivre avec le risque d'inondation en développant des stratégies, en fonction de leur pouvoir d'achat, pour l'éviter ou en minimiser les impacts. Les travaux entrepris par 68 % des personnes enquêtées après la catastrophe ont surtout concerné les fondations et les murs du logement principal, la clôture de la maison et

ses alentours. Pour la plupart, les travaux sont orientés vers la protection. Ces dispositifs ont deux modalités : l'un consiste à ériger des barrières pour dévier les flots de ruissellement et l'autre à élever des structures existantes ou à les remettre en état à l'aide de matériaux « en dur » (ciment) à défaut de reconstruire l'ensemble des habitations avec des matériaux définitifs. Ces travaux sont nécessaires pour la sécurité individuelle selon 25 % d'entre eux, car avant la catastrophe près de 67 % des habitations ne disposaient d'aucune fondation. Parmi les ménages de l'échantillon n'ayant mis en place aucune protection pour leur habitation, 8 % ont invoqué que des travaux n'étaient pas nécessaires contrairement à 24 % les jugeant indispensables, mais coûteux.

L'aide de l'État destinée à la réfection des constructions, versée suite à l'inondation de 2009 (tôles, ciment et aide financière) a été jugée insuffisante pour 39 % des enquêtés bénéficiaires, l'investissement financier minimum pour les travaux ayant été estimé à plus de 1 500 000 francs CFA par la majorité d'entre eux (contre 50 000 versés). Ce coût financier semble être au-dessus des revenus moyens mensuels des enquêtés. En effet, 53 % d'entre eux ont un revenu moyen mensuel compris entre 30 000 et 120 000 francs CFA, 5 % entre 120 000 et 300 000 francs CFA et 42 % n'ont pas su évaluer leur revenu. Le faible revenu a conduit beaucoup de ménages à échelonner la réalisation des aménagements ou la réhabilitation des habitations sur plusieurs mois. Au moment de nos enquêtes, 4 à 5 ans après l'événement, des travaux de réfection étaient toujours en cours.

À la question de savoir « aujourd'hui, si une inondation de la même ampleur que celle de 2009 touchait votre parcelle, quelle serait sa capacité de résistance générale ? » 4 % des personnes ont répondu très forte, 35 % assez forte, 30 % assez faible, 7 % très faible et 24 % sans réponse. Cette relative confiance en la résistance de leur habitation fonde la décision de 74 % de ne pas envisager un projet de déménagement et d'abandon des lieux, comme l'aurait voulu l'État dans ses mécanismes de mitigation. Outre cela, les véritables raisons avancées sont principalement identitaires et économiques. Identitaires, car les enquêtés se considèrent comme des natifs de ces lieux, sentiment renforcé par les principaux modes d'appropriation des lieux de vie : parcelles héritées (26,26 %) ou logements familiaux (73,20 %). Les raisons économiques (manque de moyens financiers pour acquérir une autre parcelle) sont évoquées pour justifier le maintien d'une résidence en centre-ville et non pas un déménagement dans une zone non exposée. Ainsi, l'entretien mené auprès des populations ayant réinvesti les zones inondables révèle qu'à Yagma, en plus d'être distant du centre-ville (20 km), les services de base (accès aux centres de santé, aux transports en commun, aux écoles, aux points d'eau modernes, etc.) dont elles jouissaient auparavant ne sont plus aussi accessibles. De plus, le site offre peu d'opportunités d'emplois.

Concernant la réinstallation et la construction de nouveaux logements, l'aide de l'État apparaît insuffisante pour la construction d'une habitation

solide, décente, appropriée et confortable pour une famille composée en moyenne de trois ménages sur une parcelle de 180 m² (15 m sur 12). Selon le coordonnateur du projet de relèvement post catastrophe de l'ONG Help, une part importante des sinistrés aurait vendu les sacs de ciment et les tôles pour rejoindre leur ancien lieu d'habitation. Afin de limiter ces pratiques, cette ONG a formé des maçons, parmi les sinistrés, aux techniques de construction en banco amélioré et résistantes à l'eau. Un enquêté a également expliqué que l'Organisation évangélique pour le développement (OED) avait repris l'aide de l'État à certains bénéficiaires pour leur fournir gratuitement des abris. Pour faciliter l'intégration et l'insertion des sinistrés restés à Yagma, l'ONG Help les a soutenus dans la réalisation d'activités génératrices de revenus. Cependant, ils sont une minorité à en avoir bénéficié.

Afin de maîtriser l'étalement urbain de Ouagadougou, les pouvoirs publics ont annoncé que les projets de lotissement étaient suspendus jusqu'à nouvel ordre et que des dispositifs de densification du bâti et de mise en valeur des parcelles attribuées, non construites, seraient instaurés à partir des opérations de lotissement antérieures.

Discussion

Évolution des politiques publiques et mise en application, dans quel intérêt ?

Avant l'inondation de 2009, le Burkina Faso n'avait pas priorisé la réduction du risque d'inondation, au même titre que celui de sécheresse. Confronté au phénomène de fortes inondations, l'arsenal juridique relatif à leur gestion s'est davantage étoffé avec la publication d'un nouveau code de l'environnement (2013).

Ce cadre réglementaire est constitué de mesures relevant de l'aménagement du territoire et de règles d'urbanisme. Il traite aussi de l'organisation des secours et de l'information du public, inclut les plans de contingence aux catastrophes, et dispose *a priori* des moyens pour réduire les effets des inondations à un niveau faible en termes de gravité pour les populations sinistrées. Mais les mesures réglementaires adoptées sont restées théoriques et n'ont pas été appliquées. Les populations demeurent exposées aux impacts des inondations, d'autant plus qu'une partie d'entre elles a réinvesti les zones inondables. Or l'un des premiers rôles dévolus à l'État est de garantir la sûreté et le bien-être des populations pour leur épanouissement sur tous les plans (Constitution du Burkina Faso). Garantir la sûreté des populations à risque nécessite la mise en œuvre de dispositifs réglementaires qui ont un coût économique et social très élevé. En effet, les besoins de construction, reconstruction et de relèvement du

pays suite à des inondations sont estimés à 266000000 \$ US, (Premier Ministère, 2009), somme que l'État n'a pu entièrement mobiliser dans l'immédiat. L'évaluation pour le secteur du logement à Ouagadougou est de 52817735 \$ US contre 5481500 \$ US pour le projet d'aménagement des zones inondables. Pour des raisons économiques, l'ensemble des activités prévues sur trois ans n'a pas été réalisé. Mais au-delà de difficultés économiques, ce serait plutôt un manque de volonté politique ou la minimisation du risque d'inondation encouru dans le futur qui serait à l'œuvre. De manière pratique, l'État pouvait inscrire dans sa loi de finances le financement des travaux, à l'instar du Sénégal qui a prévu un budget annuel dans le cadre de son programme décennal de gestion des inondations élaboré suite à celles de 2009 (GFDRR, 2014). Les effets du manque de volonté politique ont pourtant aussi été constatés aux États-Unis qui ont payé un lourd tribut financier au cyclone Katrina. En effet, l'abandon des politiques de prévention et de protection contre les catastrophes naturelles à La Nouvelle-Orléans, en raison de la diminution importante des fonds alloués à ces programmes, a révélé l'incapacité de l'administration à faire face à Katrina, la Louisiane avait pourtant déjà été touchée en 1969 et 1998 par des cyclones (Macebo, 2006).

Par ailleurs, l'absence de mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques définies trouverait également son origine dans l'absence d'une structure unique de coordination et de gestion des inondations. Au plan institutionnel, il existait (en 2009) deux structures aux attributions relativement identiques qui étaient chargées de la gestion des risques naturels avant l'inondation : le Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation (CONASUR) et la direction générale de la protection civile (DGPC). C'est la première qui est davantage présente sur le terrain. Le rapport d'évaluation post catastrophe a recommandé la mise en place d'une seule structure dotée des moyens nécessaires pour gérer ce secteur sensible. À ce jour (en 2014), ces deux structures coexistent toujours.

Parallèlement, en vue de l'application du décret 2009-793 sur les zones inondables et submersibles à Ouagadougou, une cellule technique de mise en œuvre a été créée au sein du ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU) par l'arrêté n° 2010-00077/MHU/SG/DGUTF/DGPHL. Elle est chargée de faire des propositions techniques pour l'ensemble des zones inondables et submersibles de la ville, à savoir : l'occupation dans les zones à déguerpier, la cartographie des zones inondables, les orientations stratégiques à donner à ces zones, les mesures de gestion des inondations. Cette cellule technique n'est pas expressément rattachée ni au CONASUR, ni à la DGPC. L'étude recommande la mise en place d'une unité de gestion rattachée au MHU pour l'application et le suivi des résultats. Ce qui paraît normal, car ce ministère est chargé d'élaborer la politique nationale de développement urbain et sa mise en œuvre. L'absence d'un cadre unique de gestion est synonyme de manque de synergie d'actions, de dispersion des fonds alloués pour un même objectif et de difficultés de mobilisation des ressources. Le constat sur le terrain, six ans après les

propositions techniques, est: non-expropriation des parcelles en zone à risque, non-réaffectation des zones inondables, non-élaboration de l'atlas des zones inondables à l'échelle nationale, plans d'aménagement urbain non actualisés, etc.

Étudiant les politiques publiques de réduction des inondations, les travaux de Bessan sur le Bénin (2013) et de Texier (2009) à Jakarta en Indonésie ont relevé ces mêmes failles en soulignant le non-respect des plans d'urbanisme, l'absence de mécanismes visant à mettre en œuvre les prescriptions juridiques et surtout l'absence de sensibilisation. À l'échelle des pays développés, Defossez (2011), Chombard-Gaudin et Usselman (2000) dénoncent aussi la non-mise en œuvre du cadre réglementaire (Plan de prévention de risque, Dossier communal synthétique des risques majeurs) dans les communes exposées à l'inondation. Pour ces auteurs, cela est dû au fait que les maires sont souvent peu enclins à mécontenter leurs administrés en déclarant des zones déjà habitées non constructibles. Aussi, les élus locaux sont réticents à appliquer les Plans de prévention des risques (PPR), car ils sont davantage considérés comme une contrainte au développement local que comme un véritable outil de prévention.

Le renforcement du cadre réglementaire de gestion des risques naturels n'est-il pas un moyen pour l'État de rassurer les populations sur sa capacité à gérer ces risques? En effet, l'État a réalisé un plan de prévention des risques suite aux grandes inondations pour convaincre les citoyens qu'il a la maîtrise de la situation. Mais dans le même temps, les zonages matérialisés ne prennent pas en compte la topographie du site ni l'hydrologie du milieu. La cartographie des zones inondables établie correspond en réalité à la définition des périmètres de sécurité des canaux primaires et des plans d'eau des barrages. Cette représentation réduit le risque d'inondation à Ouagadougou à un débordement naturel des plans d'eau ou à un refoulement des canalisations et ne prend pas en compte l'inondation par ruissellement pluvial. Cette carte ne peut être considérée comme une carte d'aléas et donc le plan élaboré est inadapté. Il apparaît nécessaire de remettre en question ce plan de prévention des risques pour que la protection ne soit plus illusoire.

Adoption et priorisation des mesures structurelles

Les politiques publiques contre les inondations mises en place par l'État se sont traduites par la prééminence des mesures de protection structurelles, notamment par la densification du réseau de drainage des eaux pluviales et de son entretien. Le but recherché est la réduction des effets du ruissellement sur le milieu urbain. Or l'efficacité de cette protection hydraulique dépend de l'intensité et de la fréquence de l'aléa. En effet, la calibration des ouvrages d'assainissement ou de protection se fait suivant un seuil. S'il n'est pas atteint, alors les ouvrages entretenus régulièrement se révèlent être performants. Pourtant, il est arrivé que des précipitations

non exceptionnelles aient été source d'inondations en 2012, 2013 et 2015 à Ouagadougou. Il en résulte que les causes des inondations ne sont pas dues uniquement au manque de réseaux de drainage des eaux pluviales, bien que ceux-ci contribuent à atténuer l'ampleur des inondations. Les aménagements structurels aussi indispensables soient-ils, ne suffisent pas pour maîtriser l'inondation.

La prévention du risque d'inondation basée uniquement sur la résistance technique aux aléas, longtemps pratiquée dans les pays développés, est de plus en plus remise en cause pour son inefficacité et surtout du fait que les ouvrages de protection se révèlent parfois être eux-mêmes sources de risque ou amplificateurs de catastrophe (Mancebo, 2006 ; Scarwell, 2007 ; Ledoux 2006) cité par Defossez, 2009). C'est le cas de La Nouvelle-Orléans comme le note Mancebo (2006, p.4) en ces termes : « ... C'est alors que le système de levées, supposé protéger la ville contre les inondations et les ouragans, a l'effet exactement inverse. La manière dont ce système a été conçu favorise, en situation extrême, la catastrophe... ». Cet exemple, au même titre que ceux développés par Pigeon à propos du « risque digue » en France (Pigeon, 2017), illustre la nécessité d'agir sur différents aspects de la réduction des vulnérabilités, et de ne pas miser sur les défenses « dures » contre l'aléa. De fait, la mise en œuvre d'une réglementation sur l'occupation du sol de Ouagadougou paraît indispensable d'autant plus que la défaillance dans l'aménagement urbain et l'augmentation de la vulnérabilité sont indexées comme des facteurs aggravants des inondations à Ouagadougou (Hangnon *et al.* 2015 ; Nouaceur et Gilles, 2013 ; MHU, 2011).

L'absence de l'application des mesures non structurelles jusqu'à ce jour ne serait-elle pas liée à un faux sentiment de sécurité lié aux ouvrages de protection tant au sein de l'État que de la municipalité ? Selon les responsables techniques rencontrés, la principale cause de l'inondation de 2009 est l'ouverture tardive des vannes d'évacuation des eaux au niveau du barrage n° 3 vers l'exutoire qu'est le parc urbain. L'accumulation d'eau a engendré un reflux dans les canalisations qui ont fini par déborder et inonder la ville. Cette perception des causes de l'inondation est confirmée dans le rapport post-catastrophe : « Pendant la crue du 1^{er} septembre 2009, la réduction de la capacité des collecteurs résultant de la défaillance de l'entretien des collecteurs, de l'accumulation d'une quantité énorme de dépôts solides (ordures, produits de charriage) et d'une forte érosion avec lessivage des terrains/voies en terre due à la violence et à la durée de la pluie, conjuguée à la faible pente et à la faible capacité de ces collecteurs a entraîné une défaillance du système d'évacuation provoquant donc les inondations. Tout le système de fonctionnement hydraulique s'est trouvé ainsi bloqué au niveau des quartiers proches des barrages n° 1, 2 et 3 et ceux longeant le canal du Kadiogo » (Premier Ministère, 2009 ; p.85).

Des comportements individuels résilients ?

Pour Campanella (2006) cité par Serre (2011), ce sont en réalité les habitants de la ville qui constituent sa résilience et non les mesures de protection. En effet, le citoyen est le premier responsable pour assurer sa propre sécurité puisqu'il est la première victime des inondations. Du fait de ses stratégies adaptatives individuelles ou collectives, le sinistré devient l'acteur principal dans le dispositif de gestion du risque. L'initiative de reconstruction des habitations, le retour au centre-ville, le réinvestissement des zones inondables pour retrouver les anciennes habitudes de vie (déplacements, activités, accès aux services), témoignent de la capacité des sinistrés à faire face, à rebondir après l'inondation. Ce relèvement est-il suffisant pour dire que les sinistrés ont retrouvé leur état initial, avant les inondations de 2009 ?

Outre la solidarité nationale et internationale et les dispositifs d'accompagnement mis en place par l'État, les ONGs et des organismes tels le PNUD, le PAM, l'ONU-Habitat, ce quasi-retour à la normale est dû aux aptitudes des sinistrés face à l'inondation liées à leur accoutumance. Depuis 1991, les sites étudiés ont été inondés à quatre reprises (Hangnon, 2013). L'expérience liée aux inondations antérieures pourrait expliquer ces comportements résilients (Carroll *et al.*, 2010; Burningham *et al.*, 2008 cités par Villa et Bélanger, 2012; Ruin, 2007). L'enracinement des comportements résilients a deux fondements : le premier est le sentiment d'être « condamné à vivre avec les inondations ». Le second est l'attachement aux lieux d'habitation comme l'ont exprimé 74 % des sinistrés pour qui l'option de l'abandon n'est pas envisageable. Cette décision se justifierait également par les avantages comparatifs liés à « demeurer » dans ces quartiers par rapport aux impacts négatifs du risque d'inondation encouru. Résider dans le centre-ville avec toutes les aménités qui y sont associées (accès facile aux principaux services urbains, sécurité renforcée, proximité des lieux de travail, etc.) apporte de gros bénéfices comparativement aux effets d'une inondation survenant au moins une fois à chaque hivernage (durant les cinq mois de la saison des pluies).

Le retour dans les zones inondables, par nécessité et attachement à la propriété privée ou à la terre des ancêtres, a été également observé chez les populations de Zagnanado et de Cotonou (Bénin) suite aux inondations de 2010 (Ahouangan *et al.*, 2014; Wallez, 2010). Ce retour, pour d'aucuns, est révélateur de résilience alors que d'autres y voient le signe de la vulnérabilité de ces populations (Quénault, 2013).

Certains sinistrés de retour dans les zones à risques ou ceux restés sur place sont conscients de leur exposition à l'inondation. En reconnaissant être exposés au risque (41,07 % des enquêtés estiment que leur parcelle est exposée à un risque d'inondation faible, contre 56,5 % qui jugent forte cette exposition et 2,43 % présumant n'être aucunement exposés), ils prouvent que le danger est permanent, et cela en dépit des travaux de protection du bâti effectués. La proximité des habitations des barrages et certainement

les dégâts subis lors de l'inondation de 2009 semblent influencer ce sentiment d'exposition au risque puisque 70 % des enquêtés ont été fortement inondé en 2009 et 30 %, faiblement. S'ils admettent le risque d'inondation comme un danger permanent, les sinistrés semblent toutefois le minimiser en résidant toujours dans ces zones. Ce contraste, qualifié de dissonance cognitive (Festinger, 1957), serait associé aux sentiments de maîtrise du risque d'inondation à travers la croyance en leur capacité propre à mettre en place des réponses. Le caractère destructeur des biens et du matériel, qui avait peu été expérimenté dans les habitations lors des inondations passées, contrairement à celle de 2009, expliquerait dans une moindre mesure, ce comportement dissonant de la part des sinistrés.

Bien qu'étant nombreux à se savoir exposés au risque d'inondation, peu (45 %) affirment avoir connaissance des mesures administratives réglementant les zones inondables. Seulement 10 % savent que leur habitation a été déclarée être en zones inondables. Ce qui signifie qu'après la phase d'urgence, la sensibilisation des citoyens sur le risque, prévue dans les rapports d'évaluation post-catastrophe, n'a pas été efficace. Ces constats soulèvent la question de la manière dont circule l'information sur le risque d'inondation et quel type de message est véhiculé à l'endroit des sinistrés. En effet, les messages de sensibilisation, élaborés et libellés en français par la direction générale de la protection civile, sont mis en encart dans la presse écrite. Or il n'y a que 10 % des enquêtés qui maîtrisent le français et 70 % le mooré, langue principale au Burkina Faso. De plus, les informations publiées sont relatives aux conseils de sécurité en cas d'intempéries pluviométriques imminentes. La communication autour des causes réelles d'inondation, des mesures de protection ou de prévention, le bien-fondé des initiatives prises et appliquées, ou applicables, sur le terrain par l'État et comment améliorer la gestion des inondations a été occultée. Il s'ensuit une réduction des capacités d'anticipation, un des facteurs de résilience chez les sinistrés. Ceux-ci ne sont donc pas la cible visée par cette campagne de sensibilisation et le canal de diffusion ne semble pas adapté. L'inexistence de la sensibilisation à l'endroit des populations était l'une des faiblesses qu'avait notées Kemking (2010) en étudiant les stratégies de réponses contre les risques naturels liés aux changements climatiques à Ouagadougou.

Selon Beccera et Peltier (2011), l'information préventive sur le risque d'inondation, un socle indispensable de la culture du risque, est un outil de réduction de la vulnérabilité. Elle est peu développée auprès de la population du Burkina Faso et ce manque d'informations pourrait justifier le peu de succès rencontré par les actions préventives prises par les autorités. Dès lors se pose le problème de la gouvernance des risques. Les ménages sinistrés, les premiers acteurs, ne sont pas impliqués dans le processus de gestion du risque d'inondation. Leur perception et leur relation à l'inondation ne sont pas non plus prises en compte dans la délimitation des zones réglementaires. Or l'amélioration de la résilience des populations nécessite d'adapter la communication sur les risques en personnal-

sant l'information pour améliorer la compréhension de l'événement vécu et mobiliser de nouvelles formes de médiation entre tous les acteurs (Becerra *et al.*, 2013). La communication entre eux permet d'obtenir un consensus et d'accroître la confiance en la décision (Hisschemöller *et al.*, 2001 cité par Brunet et Schiffino, 2012), de même qu'en développant des dispositifs institutionnels (Thompson et Stoutemeyer, 1991).

Les attitudes des sinistrés en matière d'adaptation au risque d'inondation sont plus orientées vers la sauvegarde de leur habitat. Parmi les 96 % de sinistrés qui ne connaissent pas l'existence de mesures de précaution avant les inondations de 2009, 68 % ont par la suite effectué des travaux sur leur habitation pour se protéger. Pour autant, seulement une minorité (39 %) est certaine de la résistance de leur habitation en cas d'événement pluvieux exceptionnel. En effet, la majorité des habitations reconstruites ne sont pas conçues pour résister à l'eau du fait de la nature des matériaux utilisés et de la structure du bâti. Les fondations des habitations, pour celles qui en sont pourvues, ne sont même pas renforcées avec du ciment, ce qui atteste de leur faible solidité et par conséquent de leur vulnérabilité. On constate donc que les normes de construction avec des matériaux définitifs, majoritairement adoptées pour le bâti des sites de relogement, n'ont été pas adoptées dans les zones inondables. Les dispositions individuelles d'autoprotection de l'habitation contre l'inondation future restent des mesures temporaires. En zone inondable, l'adaptation du bâti suppose sa reconstruction en hauteur (surélévation des fondations) avec des matériaux définitifs et étanches. Sans une aide externe destinée à la reconstruction, il est évident que peu de ménages arriveront à rénover leur maison de manière pérenne.

Le projet d'expropriation des parcelles dans des zones à haut risque contre une indemnisation pécuniaire ou compensatoire (parcelle à Basséko, une zone d'accueil non distante de Yagma) que propose l'État, suscite une forte hostilité chez les résidents. La délocalisation ou la relocalisation des populations pour des raisons de sécurité a souvent été sujette à des controverses autant chez les ménages exposés, qui sont attachés à leur bien, que chez les élus locaux à cause de l'importance du coût de ces mesures (Sauboua *et al.*, 2016). Le dispositif préventif d'acquisition amiable des biens littoraux situés dans des zones d'extrême danger au lendemain de la tempête Xynthia a été, par exemple, rejeté par la majorité des sinistrés et leurs édiles (Goutx, 2012). Pour amener les populations (celles qui ont accepté de déménager) à libérer les zones inondables à fort risque, le Sénégal a fait construire 3000 logements sociaux pour les reloger dans le cadre du plan « *Jaxaay* » initié sur la période de 2006 à 2012. Cette initiative s'est poursuivie dans le cadre du programme décennal de gestion des inondations (PDGI, 2012-2022)⁵ où 2000 autres

5. Le PDGI est un programme décennal (2012-2022) de gestion des inondations lancé par le gouvernement du Sénégal suite aux inondations d'août 2012 pour favoriser le relèvement et la résilience autant des populations que de la ville de Dakar.

logements sociaux sur 5000 ont été achevés en 2014 (GFDRR, 2014). Un exemple dont pourrait s'inspirer le Burkina Faso pour augmenter la résilience.

Les comportements d'adaptation sur la construction ne sont pas anticipatifs, mais réactifs parce qu'il n'y a qu'une frange de 40 % de personnes qui affirment prendre des dispositifs préventifs contre les inondations en hivernage. Les habitants attendent de subir des dégâts avant d'apporter des mesures de réponse dans la limite des moyens disponibles. Une première raison est de croire que la prochaine inondation dévastatrice, dont l'avènement est craint (par plus de 75 %), n'est pas pour bientôt. La seconde serait que les travaux, même s'ils sont envisagés, sont remis à plus tard faute de moyens. Ces comportements passifs n'augmentent pas la résilience des sinistrés pour faire face à une inondation.

Le risque d'inondation est tangible pour les sinistrés enquêtés qui, en l'absence de possibilité de réinstallation acceptable ailleurs, ont élaboré des stratégies individuelles résilientes pour faire face à la récurrence des inondations. Si ces stratégies adaptatives ont permis aux ménages de rebondir après la catastrophe de 2009, leurs capacités à faire face à l'inondation restent à améliorer afin de réduire leur vulnérabilité.

Conclusion

Six ans après l'inondation de 2009 causée par les précipitations du 1^{er} septembre, la phase de relèvement ou de réhabilitation est toujours en cours pour certaines populations, faute de capacités financières suffisantes pour y faire face. La plupart des ménages ont retrouvé un environnement de vie identique à celui observé avant les inondations sans modifications majeures susceptibles de les préserver de futures catastrophes. Cette étude révèle que les populations vivant dans les zones à risque d'inondation sont conscientes de leur exposition au danger et à ses impacts contre lesquels des stratégies d'adaptation individuelles ont été mises en œuvre, complétées par des politiques publiques au niveau institutionnel, en vue d'une maîtrise des événements futurs.

Ces mesures orientées dans l'ensemble vers la protection ne garantissent pas une totale sécurité face aux événements pluvieux extrêmes qui peuvent toujours survenir et pour lesquels les ouvrages de protection n'auront pas été conçus. De fait, la mise en œuvre des mesures non structurelles, basées sur la réglementation de l'occupation et de l'usage du sol, la sensibilisation, le renforcement des capacités des populations, s'avère indispensable pour réduire la vulnérabilité et accroître la résilience des habitants de Ouagadougou. Il semble donc important d'investir dans les mesures préventives pour anticiper, faire face et limiter les conséquences des risques d'inondation.

Bibliographie

- AGRYHMET, 2010, *Le Sahel face aux changements climatiques, Enjeux pour un développement durable*, Niger, 43 p.
- Ahouangan M. B. D., Hountondji Y. C., Thiry A. et al., 2014, « Adaptation et résilience des populations rurales face aux catastrophes naturelles en Afrique subsaharienne. Cas des inondations de 2010 dans la commune de Zagnanado », Bénin, p.265-278 [https://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/156391/2/EMA-RST%202014_AHOUANGANetal.pdf].
- André C., Sauboua P., Rey-Valette H. et Schauner G., 2015, « Acceptabilité et mise en œuvre des politiques de relocalisation face aux risques littoraux : perspectives issues d'une recherche en partenariat », *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement*, volume 15, n° 1. Mis en ligne le 20 mai 2015 [<http://vertigo.revues.org/16074>], DOI: 10.4000/vertigo.16074
- Aviotti A., 2011, *Contribution à la caractérisation de la vulnérabilité de l'habitat individuel face à l'inondation. Vers un outil d'autodiagnostic*, thèse de doctorat, École nationale supérieure des mines de Paris, 264 p.
- Bagré AS., Kientga M., Cisse G. et Tanner M., 2002, « Processus de reconnaissance et de légalisation de l'agriculture urbaine à Ouagadougou: de la légitimation à la légalisation », *Bioterre, Revue Internationale Science de la Vie et de la Terre*, n° spécial actes du colloque international Centre suisse de recherches scientifiques du 27-29 août 2001, p.19-148.
- Barroca B., Di Nardo M. et Mboumouan I., 2013, « De la vulnérabilité à la résilience: mutation ou bouleversement? », *Echogéo*, n° 24, 15 p.
- Baudet-Michel S. et Aschan-Leygonie C., 2009, « Risque, vulnérabilité et résilience: comment les définir dans le cadre d'une étude géographique sur la santé et la pollution atmosphérique en milieu urbain? », in Peltier A. et Beccera S. (éd.), *Vulnérabilités sociétales, risques et environnement*, Paris, L'Harmattan, p.60-68.
- Becerra S. et Peltier A., 2011, « L'information préventive pour réduire la vulnérabilité aux risques d'inondation: élaboration et efficacité d'une réponse sociale », in Labranche, S. (éd.), *Le changement climatique: du métarisque à la métagouvernance*. Paris, Lavoisier, p.35-53.
- Becerra S., Peltier A., Antoine J. M., Labat D., Chorda J., Ribolzi O., Daupras F. et Dartus D., 2013, « Comprendre les comportements face à un risque modéré d'inondation. Étude de cas dans le périurbain toulousain (Sud-Ouest de la France) », *Hydrological Sciences Journal*, 58, 5, p.945-965 [<http://dx.doi.org/10.1080/02626667.2013.786181>].
- Beucher S. et Rode S., 2009, « L'aménagement des territoires face au risque d'inondation: regards croisés sur la Loire moyenne et le Val-de-Marne », *M@ppemonde*, vol.94, n° 2, 19 p. [<http://mappemonde-archivage.mgm.fr/num22/articles/art09202.pdf>].
- Bessan M. V., 2013, *Évaluation des politiques publiques de gestion des risques et des catastrophes naturelles au Bénin. Mémoire inédit, master complémentaire en gestion des risques naturels*, Université de Liège, 85 p.
- Boby J. C., 1994, *Urbanization and environment: Which sustainable housing for the poor of Latin America?* Institut de recherche sur l'environnement construit, EPFL, 31 p.
- Brunet S. et Schiffino N., 2012, « Évaluation et gestion des risques », in *Articuler risques, planification d'urgence et gestion de crise*, p.115-130.

- Brunsmas D. L., Overfelt D. and Picou J. S., 2007, *The Sociology of Katrina: Perspectives on a Modern Catastrophe*, Rowman and Littlefield publishers, United States, 282 p.
- Burningham K., Fielding J. and Thrush D., 2008, « "It'll never happen to me": Understanding public awareness of local flood risk », *Disasters*, vol 32(2), p.216-238.
- Campanella T., 2006, « Urban Resilience and the Recovery of New Orleans », *Journal of the American Planning Association*, 72, p.141-146.
- Carreno M. R., 1994, « Risques naturels et développement urbain dans la ville andine de Cusco, Pérou », *Revue de géographie alpine*, tome 82, n° 4, p.27-43.
- Carroll B., Balogh R., Morbey H. and Araoz G., 2010, « Health and social impacts of a flood disaster: Responding to needs and implications for practice », *Disasters*, vol 34(4), p.1045-1063.
- Chaline C., 2001, *L'urbanisation et la gestion des villes dans les pays méditerranéens*, CMDM, Barcelone, 46 p.
- Chidiac N. et Crocq L., 2010, « Le psychotrauma. Stress et trauma. Considérations historiques ». *Annales médico-psychologiques, revue psychiatrique*, vol 168 (4), p.311-319.
- Chombard-Gaudin C. et Usselman P., 2000, « Inondations dans l'Aude: risques et cadre réglementaires de la prévention », *Mappemonde*, n° 57, p.27-31. [En ligne: www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M100/Gaudin.pdf]
- Dauphiné A. et Provitolo D., 2007, « La résilience: un concept pour la gestion des risques », *Annales de Géographie*, n° 654, p.115-124. DOI: 10.3917/ag.654.0115
- Defossez S., 2011, « Réglementation vs conscience du risque dans le processus de gestion individuelle du risque inondation », *Géocarrefour* [En ligne], vol.86/3-4, mis en ligne le 29 mai 2012, consulté le 12 janvier 2015 [<http://geocarrefour.revues.org/8499>].
- Defossez S., 2009, *Évaluation des mesures de gestion du risque inondation. Application au cas des basses plaines de l'Aude*, thèse de doctorat de 3^e cycle de géographie, Université de Montpellier III, Paul Valéry, 500 p.
- Facilité mondiale pour la réduction des effets des catastrophes et le relèvement (GFDRR), 2014, « Sénégal: inondations urbaines, le relèvement et la reconstruction à partir de 2009, une étude de cas pour le cadre de relèvement post catastrophe », Banque mondiale, Dakar, 27 p. [https://www.gfdr.org/sites/gfdr/files/Senegal_French_Sept%202014.pdf].
- Festinger L., 1957, *A theory of cognitive dissonance*. Palo Alto, Stanford University Press, 291 p.
- Fournet F., Meunier-Nikiema A. et Salem G., 2008, *Ouagadougou 1850-2004. Une urbanisation différenciée*, Paris, éditions IRD, collection Petit atlas urbain, 144 p.
- GIEC, 2007, « Résumé à l'intention des décideurs » in *Bilan 2007 des changements climatiques: impacts, adaptation et vulnérabilité, Contribution du Groupe de travail II au quatrième Rapport d'évaluation*, Rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson (éd.), Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press, 12 p.
- Giraud P.-N., 2008, « La croissance urbaine soutenable des villes du Sud. Quelques remarques », *Annales des Mines – Réalités industrielles*, 1/2008, p.32-36.

- Gralepois M., 2005, « La gestion territoriale des risques urbains, un outil de développement durable ? », colloque *Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance*, 21-23 septembre 2005, Université de Lausanne, 10 p.
- Goutx D., 2012, « Rôles des individus dans la prévention des risques d'inondation et la gestion de crise » in Thevenot D., *Acte de la 23e Journée scientifique de l'Environnement – Risques environnementaux : détecter, comprendre, s'adapter-*, Créteil, France, JSE-2012(13), 23 p.
- Guérard J., 2013, *Réalisation d'une enquête spatialisée via un SIG sur la perception du risque d'inondation à Ouagadougou. L'approche des représentations mentales et l'usage du concept de résilience pour évaluer une situation à risque*, Master de géographie, Université de Caen, 124 p.
- Hangnon H. Y., 2013, *Mitigation des risques d'inondation dans la commune de Ouagadougou : acteurs et systèmes de prévention*, mémoire inédit, master complémentaire en gestion des risques naturels, Université de Liège, 111 p.
- Hangnon H. Y., De Longueville F. et Ozer P., 2015, « Précipitations "extrêmes" et inondations à Ouagadougou ou quand le développement urbain est mal maîtrisé » in Erpicum M. (éd.), *Actes du 2^e colloque de l'Association Internationale de Climatologie*, Liège, Belgique : Université de Liège, p.497-502.
- Hisschemöller M., Hoppe R., Dunn W.N. and Ravetz J. R., 2001, « Knowledge, power and participation in environmental policy analysis: an introduction », in Hisschemöller M., Hoppe R., Dunn W. N. and Ravetz J. R. (éd.), *Knowledge, power and participation in environmental policy analysis*, Policy studies review annual, vol 12, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.): Transaction publishers, p. 1-26.
- Ibrahim B., 2012, *Caractérisation des saisons des pluies au Burkina Faso dans un contexte de changement climatique et évaluation des impacts hydrologiques sur le bassin du Nakanbé*, thèse de doctorat, Université Pierre et Marie Curie, 245 p.
- Jousseume V., Landrein J. et Mercier D., 2008, « La vulnérabilité des hommes et des habitations face au risque d'inondation dans le Val nantais (1841-2003) », *Noroi*, 192, 2004/3, mis en ligne le 20 août 2008 [<http://noroi.revues.org/index866.html>].
- Kemking C., 2010, *Évaluation des stratégies de réponses contre les risques naturels liés aux changements climatiques : cas de l'inondation de Ouagadougou en septembre 2009 au Burkina Faso*, mémoire inédit, master en ingénierie de l'eau et de l'environnement, Institut international de l'eau et de l'environnement, 2iE, Ouagadougou, 104 p.
- Ledoux B., 2006, *La gestion du risque inondation*, Lavoisier, Paris, 770 p.
- Le Gall L., 2013, « Quelle place pour l'activité agricole en ville ? », *Métropolitiques*, 18 février 2013, 5 p. [<http://www.metropolitiques.eu/Quelle-place-pour-l-activite.html>].
- Mancebo F., 2006, « Katrina et la Nouvelle-Orléans: entre risque «naturel» et aménagement par l'absurde », *Cybergeo : European Journal of Geography*, vol 353 Aménagement, Urbanisme, 14 p. Mis en ligne le 12 octobre 2006 [<http://cybergeo.revues.org/90>], DOI: 10.4000/cybergeo.90].
- Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU), 2011, Mise en œuvre du décret n° 2009-793/PRES/PM/MHU/MATD/MEF/MID/MAHRH/MECV du 19 novembre 2009 portant réglementation des servitudes des canaux primaires d'évacuation des eaux pluviales, des zones inondables inconstructibles et des

- zones submersibles dans la ville de Ouagadougou, rapports d'orientations, vol 1, version finale, Ouagadougou, 131 p.
- Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU), 2009, Inondations du 1er septembre 2009 au Burkina Faso, évaluation des dommages, pertes et besoins de construction, de reconstruction et de relèvement. Vol 2, Annexe 1 : rapport sectoriel logement, Ouagadougou, 28 p. [<http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/654571468020716413/pdf/568030v20P11961t0Sectoriel0Logement.pdf>].
- Nouaceur Z. et Gilles S., 2013, Changements climatiques et inondations urbaines au Sahel – Études de cas : Nouakchott et Ouagadougou (Burkina Faso), SIFEE (secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale), *Actes du colloque international de Lomé (Togo)*, [http://www.sifee.org/static/uploaded/Files/ressources/actes-des-colloques/lome/session-2-3/GILLES_TEXTE_1.pdf].
- November V., 1994, « Risques naturels et croissance urbaine : réflexion théorique sur la nature et le rôle du risque dans l'espace urbain », *Revue de géographie alpine*, tome 82, n° 4, p. 113-123.
- OTH international, 1995, « Étude de l'impact environnemental du projet d'assainissement collectif de Ouagadougou », chapitre 6 de *l'Étude de faisabilité technico-économique et environnementale de la collecte et de l'épuration des effluents urbains et industriels de Ouagadougou*, 49 p.
- Ozer P. et Perrin D., 2014, « Eau et changement climatique. Tendances et perceptions en Afrique de l'Ouest », in Ballouche A., Taïbi N. A. (éd.), *Eau, milieux et aménagement. Une recherche au service des territoires*, Angers, France : Presses de l'Université d'Angers, p.227-245.
- Pigeon P., 2017, « Risque digue : une justification à la relecture systémique et géopolitique des risques environnementaux », *L'Espace Politique*, 24 | 2014-3, [Mis en ligne le 14 mars 2017, consulté le 17 mars 2017 [<http://espacepolitique.revues.org/3256> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.3256].
- Pluye P., 2012, Les méthodes mixtes pour l'évaluation des programmes, in Ridde V., C. Dagenais C. (éd.), *Approches et pratiques en évaluation de programme. Seconde édition*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, p. 125-143.
- Prat A., 1996, « Ouagadougou capitale sahélienne : croissance urbaine, enjeu foncier », *Mappemonde*, n° 1, p. 18-24.
- Premier Ministère, 2009, *Inondations du 1er septembre 2009 au Burkina Faso : évaluation des dommages, pertes et besoins de construction, de reconstruction et de relèvement, rapport provisoire*, Banque mondiale, Ouagadougou, 151 p. [<http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/279691468228286575/pdf/568030v10FRENC1ept0090Rapport0Final.pdf>].
- Quenault B., 2013, « Retour critique sur la mobilisation du concept de résilience en lien avec l'adaptation des systèmes urbains au changement climatique », *EchoGéo*, vol.24, numéro spécial, *Politiques et pratiques de la résilience*, [Mis en ligne le 10 juillet 2013 [<http://echogeo.revues.org/13403>].
- Rebotier J., 2008, *Les territorialités du risque urbain à Caracas, Les implications d'un construit socio-spatial dans une métropole d'Amérique latine*, thèse de doctorat de géographie, Institut des hautes études de l'Amérique latine, 429 p.
- Ruin I., 2010, « Conduite à contre-courant et crues rapides, le conflit du quotidien et de l'exceptionnel », *Annales de géographie*, 4, n° 674, p.419-432.

- Ruin I., 2007, *Conduite à contre-courant, Les pratiques de mobilités dans le Gard : facteurs de vulnérabilité aux crues rapides*, thèse de doctorat, Université de Grenoble 1, 364 p.
- Sauboua P., Rey-Valette H., André C. et Schauner G., 2016, « La gouvernance des territoires littoraux face aux enjeux de montée du niveau de la mer », *The Canadian journal of regional science = La revue canadienne des sciences régionales*, n° 39 (1/3), p.60-67. [https://www.researchgate.net/publication/314078713_La_gouvernance_des_territoires_littoraux_face_aux_enjeux_de_la_relocalisation_des_biens_et_des_activites_en_reponse_a_la_montee_du_niveau_de_la_mer].
- Scarwell H. J., 2007, « Déconstruire les logiques de gestion du risque d'inondation. De la résistance à la résilience : quelle adaptation de la prévention des risques naturels au réchauffement climatique ? », *Air Pur*, n° 72, p.24-31.
- Serre D., 2011, *La ville résiliente aux inondations, méthodes et outils d'évaluation*, Habilitation à diriger des recherches, Université Paris-Est, 173 p.
- Texier P., 2009, *Vulnérabilité et réduction des risques liés à l'eau dans les quartiers informels de Jakarta : réponses sociales, institutionnelles et non institutionnelles*, thèse doctorat en géographie. Université de Paris Diderot (Paris 7), 460 p.
- Thompson S. C. and Stoutemeyer K., 1991, « Water use as a commons dilemma: the effects of education that focuses on long-term consequences and individual action », *Environment and Behavior*, 23, p.314-333, DOI: 10.1177/0013916591233004
- Thouret J.-C. et d'Ercole R., 1996, « Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effets, facteurs et réponses sociales », *Cahiers des sciences humaines*, vol.32, n° 2, p.407-422.
- UNISDR, 2015, *The human cost of weather related disasters 1995-2015*, ONU, Genève, 30 p.
- Veyret Y. et Reghezza M., 2006, Vulnérabilité et risques. L'approche récente de la vulnérabilité. *Annales des Mines*, n° 43, p.9-14.
- Villa J. et Bélanger D., 2012, *Perception du risque d'inondation dans un contexte de changements climatiques : recension systématique des articles scientifiques sur sa mesure (1990-2011)*, Institut national de santé publique du Québec, Québec, 189 p.
- Wallez L., 2010, *Inondations dans les villes d'Afrique de l'Ouest : diagnostic et éléments de renforcement des capacités adaptation dans le grand Cotonou*, Mémoire de master, Université de Sherbrooke, 90 p.

Européanisation des politiques migratoires au Sahel

Le Niger dans l'imbroglio sécuritaire

Florence BOYER et Harouna MOUNKAILA

Pays sahélo-saharien, classé parmi les plus pauvres au monde¹, le Niger est récemment apparu comme un pays charnière pour la politique européenne dite de gestion des migrations en raison de sa situation intermédiaire entre l'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Ouest et du Centre. À l'échelle des systèmes migratoires sahéliens, il se présente avant tout comme un pays d'émigration et de transit, et depuis peu de temps, en raison de la crise malienne et du conflit lié à Boko Haram au Nigeria, comme un pays d'accueil de populations réfugiées². Ainsi, cette situation migratoire complexe et multiforme a contribué à le placer sur le devant de la scène politique régionale et internationale, pour en faire un acteur clef des dispositifs de contrôle de l'espace saharien qui se mettent actuellement en place. Alors que les institutions internationales (Organisation internationale pour les migrations (OIM), Union européenne (UE), etc.) qui interviennent au Niger sur la question des migrations ont tendance à le réduire à un simple couloir de transit entre le Nord et le Sud du Sahara, celui-ci s'inscrit pourtant dans la longue histoire des circulations au sein du continent africain.

En effet, le système migratoire nigérien se structure autour de plusieurs sous-systèmes, les principaux reliant, d'une part, le Sahel à l'Afrique côtière et, d'autre part, le Sahel à l'Algérie et à la Libye. Depuis près d'un siècle, le Niger s'impose comme un pays d'émigration vers les pôles urbains côtiers du Ghana, du Nigeria, de la Côte d'Ivoire, du Bénin ou du

1. Depuis 1990, le Niger apparaît dernier ou avant-dernier au classement de l'Indice de développement humain (IDH) établi, chaque année, par le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement).

2. Dans les années 1990, le Niger avait déjà accueilli environ 20 000 réfugiés tchadiens.

Togo ; des filières migratoires se sont consolidées au fil du temps, associant l'installation pérenne d'une diaspora à l'extérieur à des migrations circulaires (Boyer et Mounkaila, 2010). D'après les résultats de l'enquête nationale sur la migration au Niger (l'ENAMI-2011), plus de 70 % des 583066 émigrants nigériens ont pour destination des pays d'Afrique de l'Ouest (INS, 2013). Si des mouvements migratoires vers l'Algérie et la Libye existent depuis les années 1950, ils se sont intensifiés jusqu'aux années 1970-1990, à la fois en lien avec les cycles de sécheresses au Sahel, l'exploitation du pétrole et la politique étrangère du colonel Khadafi. Selon l'ENAMI-2011, environ 12 % des émigrés nigériens avaient la Libye pour destination, faisant de ce pays la deuxième destination des Nigériens après le Nigeria (INS, 2013). D'autres sous-systèmes, plus marginaux, complètent ce tableau : des mouvements anciens existent ainsi vers l'Afrique centrale (surtout le Cameroun), le Moyen-Orient, et plus récemment vers l'Europe ou l'Amérique du Nord. Les migrations circulaires constituent un élément structurel des économies paysannes ; les populations, mobiles et immobiles, jouent sur la complémentarité des lieux et des ressources, à travers la mise en synergie d'activités rurales et urbaines. Ces mouvements permettent d'assumer au mieux les contraintes des systèmes de production, dans un contexte où la question alimentaire reste au centre des préoccupations des familles. La mobilité de certains permet l'immobilité d'autres et inversement (Boyer et Mounkaila, 2010).

Cependant, depuis les années 1990, la situation migratoire s'est complexifiée, le Niger étant devenu un espace de transit pour des migrants d'Afrique de l'Ouest et du Centre désireux de se rendre en Libye et pour une partie d'entre eux en Europe. L'affirmation de cette position de transit est à mettre en relation, d'une part, avec le déclin des principaux pôles d'attraction des systèmes ouest-africains que sont la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria ou le Sénégal (de Haas, 2007) : de nombreux Ouest-africains se tournent alors vers la Libye. La seconde fermeture des frontières européennes dans les années 2000, d'autre part, a amené les migrants à trouver d'autres voies pour se rendre en Europe ; parmi celles-ci se retrouve celle du Niger puis de la Libye, ou celle du Niger vers l'Algérie et le Maroc (Brachet, 2009 ; Bensaâd, 2004).

À partir des années 2000-2010, ces systèmes migratoires se sont reconfigurés en lien avec la situation sécuritaire dans l'espace saharo-sahélien, d'une part, et, d'autre part, en lien avec les interventions européennes dans le contrôle et la gestion des migrations dans ces autres États de transit et/ou de départ que sont le Sénégal, la Mauritanie, le Maroc et la Libye. Les actions européennes dans ces pays ont participé à un report des flux, transitant auparavant par l'ouest ou le centre du Sahara, vers la partie nigérienne du désert, d'autant plus que la chute du régime libyen en 2011 a conduit à un amenuisement du contrôle des frontières par ce pays. Cependant, le conflit libyen a entraîné aussi un accroissement des retours contraints et des refoulements. En 2012, le Niger a vu arriver sur son territoire par voies aériennes ou terrestres 114 500 ressortissants en provenance

de Libye (Cabinet du Premier ministre, 2013), en grande partie pris en charge par l'OIM. Le Niger a dû aussi faire face aux retours forcés de ressortissants ouest-africains *via* son territoire, ces rapatriements ayant été pour l'essentiel également pris en charge par l'OIM.

Aux retours forcés de Libye, s'ajoutent des flux de personnes fuyant d'autres conflits : celui du Mali à partir de 2012, celui du nord du Nigeria et du sud-est du Niger à la même période. Le Niger accueille sur son territoire environ 56 000 réfugiés du Mali, qui sont répartis entre cinq camps du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) et deux centres urbains (Niamey et Ayorou). En mai 2016, selon le gouvernement nigérien, il y avait environ 241 000 personnes réfugiées du Nigeria ou déplacées internes dans la région de Diffa ; accueillies dans les villages ou dans des camps spontanés, leur prise en charge est assurée surtout par le HCR et l'OIM. Parallèlement, depuis décembre 2014, le Niger a eu à faire face au rapatriement forcé de plusieurs milliers de migrants d'Algérie, dans le cadre d'un accord bilatéral entre les deux pays. Ces rapatriements se sont poursuivis à un rythme régulier en 2015-2016, l'Algérie ayant procédé à une expulsion systématique au Niger des migrants ouest-africains présents sur son territoire. Pour le rapatriement dans leur village ou leur pays d'origine, ces migrants bénéficient de l'assistance soit de l'OIM, soit du gouvernement nigérien.

Ainsi, depuis 2011-12 environ, le Niger est devenu un pays où se superposent toutes les formes de mobilités, volontaires comme forcées : si les migrations circulaires se poursuivent, elles sont de plus en plus affectées par les migrations de retour, forcées ou non, et se conjuguent à des mouvements de réfugiés, déplacés internes, à l'arrivée d'expulsés...

Les dynamiques des mobilités qui touchent actuellement le Niger ne peuvent se comprendre sans mentionner le contexte d'instabilité qui affecte autant l'espace sahélien que la Libye. Celui-ci participe de la volonté de contrôle de l'espace saharo-sahélien, dans lequel le Niger, en tant que seul État stable avec le Tchad, joue un rôle clef. Dans cette perspective et en soutien aux actions militaires au Mali et aux interventions des armées nationales contre Boko Haram, les armées françaises, états-uniennes et allemandes sont implantées au Niger. À ces interventions militaires directes, s'ajoutent des programmes de coopération militaire et policière portés par ces mêmes pays et l'Union européenne. Ces derniers sont très directement impliqués dans la question migratoire, *via* EUCAP Sahel Niger³ notamment, organisme européen de coopération policière.

La situation particulière du Niger, en tant que pays de transit, situé dans une région sahélienne instable, a conduit à faire de ce pays un acteur clef pour la politique migratoire européenne. Si les actions de l'Union

3. EUCAP Sahel Niger relève du Service européen pour l'action extérieure ; il s'agit d'une opération civile, qui s'inscrit dans le cadre de la politique de défense et de sécurité commune de l'UE (https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20160719-factsheet-eucap-sahel-niger_2_fr_0.pdf). En 2017, EUCAP Sahel-Niger compte environ 120 personnes issues des différentes forces de défense et de sécurité des États membres de l'UE.

européenne ont pris de l'ampleur et se sont structurées à la suite du Sommet euro-africain de La Valette en novembre 2015, elles s'inscrivent toutefois dans la continuité de politiques menées dans d'autres pays africains (Sénégal, Mauritanie, Maroc, Libye) depuis les années 2000. Elles s'appuient sur l'approche globale des migrations⁴ définie dès 2005 par l'Union européenne et dans le processus de Rabat pour ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest. Cette approche s'appuie sur trois volets : la gestion des migrations légales, la lutte contre les migrations irrégulières et la promotion du lien migration et développement (Kabbanji, 2011). Elle se concrétise notamment *via* le processus d'externalisation des frontières européennes, la mise en œuvre de politiques de développement dont la vocation est la stabilisation des populations, et l'accès à des visas pour des catégories précises de migrants, notamment les plus qualifiés.

Cependant, dans la mise en œuvre de ce cadre politique global, l'Union européenne n'est pas l'unique acteur. D'autres sont impliqués, renvoyant à des échelles différentes de la gouvernance des migrations. Ainsi, pour ce qui est du Niger, il faut compter avec l'OIM, acteur majeur de la gouvernance internationale des migrations et des frontières (Rutvica et Walters, 2011), implantée dans ce pays depuis 2006. À cette même échelle, les agences onusiennes peuvent être amenées à intervenir sur des thématiques précises, en fonction de leur mandat : le HCR s'occupe de la gestion des réfugiés, l'UNICEF, le Programme alimentaire mondial (PAM) peuvent intervenir sur des questions d'accès à l'éducation et à l'alimentation pour les déplacés internes ou les réfugiés. Autres acteurs, les ONG mènent des actions généralement de prise en charge de populations migrantes ou réfugiées. Cependant, ces acteurs internationaux ne sont pas les seuls à intervenir ; si l'accent est mis sur le partenariat avec les États, il faut compter aussi avec des organisations sous-régionales africaines, notamment la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). En 2008, les États membres ont défini une approche commune des migrations⁵ : celle-ci reprend en grande partie les trois principes de l'approche

4. « L'approche globale des migrations peut être définie comme la dimension extérieure de la politique de l'Union européenne en matière de migrations. Elle se fonde sur un véritable partenariat avec les pays tiers et couvre l'ensemble des questions ayant trait aux migrations d'une manière exhaustive et équilibrée (migration légale, lutte contre l'immigration illégale, lien entre migration et développement et dimension extérieure de l'asile) » (<http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/L-approche-globale-des-migrations-et-les-partenariats-pour-la-mobilite-PPM/Presentation-generale-de-l-approche-globale-des-migrations-et-de-la-mobilite>).

5. « Prenant en compte l'importance des enjeux régionaux de développement en rapport avec les questions de migration, la Conférence a souligné la nécessité de la libre circulation intra régionale dans la réduction des pressions migratoires sur les frontières extérieures de la CEDEAO et celle du développement des zones de départ notamment à travers une stratégie régionale d'aménagement du territoire. À l'aune de ces priorités et pour asseoir un cadre d'intervention et de coopération, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté l'Approche commune de la CEDEAO sur la migration et le développement. Ils se sont par ailleurs félicités du processus participatif qui a conduit à la définition

globale des migrations de l'Union européenne, à savoir : la promotion, d'une part, des liens entre migration et développement et, d'autre part, de la migration légale et, troisième élément, la lutte contre les migrations illégales via le contrôle des frontières.

Les acteurs intervenant dans le champ des migrations internationales sont nombreux, multiformes et multi-échelles, porteurs d'intérêts et de politiques parfois contradictoires. Ainsi, en quoi le Niger se présente-t-il aujourd'hui comme une arène politique particulièrement révélatrice de ces jeux d'acteurs à différentes échelles ? Nous retracerons le processus qui a conduit à faire de ce pays un espace nodal pour les politiques en matière de migration internationale : comment l'État du Niger est-il passé en quelques années d'une position d'indifférence à une position interventionniste face au fait migratoire, sous l'impulsion de partenaires bilatéraux ou internationaux ?

Une insertion timide dans les approches internationales de la migration

Caractérisé par un système migratoire marqué par les migrations circulaires et une importante diaspora installée en Afrique, l'État du Niger s'est pendant longtemps peu intéressé aux questions migratoires. En tant que membre de la CEDEAO, il a signé le protocole de libre circulation des personnes et des biens, mais il ne dispose pas d'une politique migratoire proprement dite. Si dans les années 1970 et 1980, plusieurs milliers de ses ressortissants ont été expulsés du Ghana et du Nigeria (Bredeloup, 1995), cela n'a pas suscité d'interventions particulières, hormis le transport des expulsés. Par ailleurs, en raison de la marginalité des mouvements vers les pays du Nord, il est resté relativement à l'écart des actions menées par l'UE dans les années 2000, en particulier pour ce qui concerne le contrôle des frontières ou la réadmission, contrairement au Sénégal, à la Mauritanie ou au Mali (ce dernier ayant refusé la signature d'accords de réadmission). Cependant, malgré ce désintérêt affiché pour les questions migratoires, le Niger commence dans les années 1990-2000 à s'insérer dans le processus international qui se met en place, articulant d'un côté la promotion des diasporas, dans une logique migration et développement, et d'un autre côté la mise en place d'outils et d'acteurs, qui deviendront le fer de lance de la politique du contrôle qui caractérise la décennie suivante.

de cette approche dont les principales composantes du plan d'action portent sur l'amélioration de la libre circulation au sein de l'espace communautaire, la promotion de la gestion des migrations régulières, la mise en cohérence des politiques, la lutte contre les migrations irrégulières et la traite des personnes, la protection des droits des migrants et la prise en compte de la dimension genre » (<http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/33eme-Sommet-CEDEAO-Ouagadougou-18-Janvier-2008.pdf>).

*La mise en conformité avec les accords internationaux :
prémisses d'une politique migratoire ?*

Bien que dans les années 1990-2000, la question migratoire soit toujours quasiment absente du débat public au Niger, l'État s'engage dans le processus international marqué à cette période par la promotion des liens entre migration et développement, via l'implication des diasporas dans le développement local. Ainsi, en 1995, est créée la Direction des Nigériens de l'extérieur au sein du ministère des Affaires étrangères de la Coopération et de l'Intégration africaine ; cet intérêt pour la diaspora est confirmé avec la création en 2004 du Haut conseil des Nigériens de l'extérieur⁶, toujours en place aujourd'hui. En 2012, s'est tenu à Niamey un premier forum de la diaspora nigérienne, avec pour résultats principaux l'adoption du principe de la double nationalité, l'élection de trois représentants de la diaspora à l'Assemblée nationale et la reconnaissance de cette diaspora comme neuvième région du Niger. Malgré une volonté politique affichée⁷ de mieux associer les Nigériens de l'extérieur au développement du pays, cette expérience n'a pas été réitérée à ce jour. Cependant, dans la continuité de cette première action, le Niger a légiféré dans le sens d'une participation accrue de la diaspora, en reconnaissant la double nationalité et en autorisant les Nigériens de l'extérieur à participer aux processus électoraux (loi du 5 novembre 2014).

Au-delà des actions propres au gouvernement nigérien au cours de cette période, cet intérêt pour la diaspora est à mettre en relation avec les principes politiques édictés à l'échelle internationale. Plusieurs agences des Nations unies, telles que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), ou la Banque mondiale, produisent des rapports visant à démontrer le rôle des diasporas dans le développement et mettent en œuvre des programmes afin d'attirer les élites installées à l'étranger vers leur pays d'origine. Dans cette perspective, en 2008, le Niger a sollicité l'assistance du PNUD pour mettre en place un programme TOKTEN (*Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals*), avec pour objectif de recenser les compétences nigériennes à travers le monde et de les faire participer au développement du pays. Ce projet visait à répondre aux besoins en formation, assistance technique et études des ministères, de l'Université Abdou Moumouni et des Instituts universitaires de technologie. Dans le cadre de ce projet, une liste d'experts nigériens TOKTEN a été établie, constituant une ressource pour les institutions.

Toujours dans cette perspective d'une harmonisation du dispositif institutionnel avec les accords internationaux, à la suite de la ratification de

6. Plus précisément, ce Haut conseil a été créé en 1991 à la suite des travaux de la Conférence nationale souveraine, mais ses statuts, son règlement et ses organes de décision n'ont été adoptés par l'Assemblée nationale qu'en janvier 2004.

7. <http://www.tamtaminfo.com/1er-forum-de-la-diaspora-nigerienne-vers-sa-participation-aux-consultations-electorales-et-developpement-du-pays/>

la Convention des Nations unies dite de Palerme concernant la « criminalité transnationale organisée » (Nations unies, Office contre la drogue et le crime, 2004), l'État du Niger s'est doté d'une législation spécifique pour lutter contre la traite des personnes. La pierre angulaire de ce cadre juridique est l'ordonnance n° 2010-86 du 16 décembre 2010 qui porte la création de la Commission nationale de coordination de la lutte contre la traite des personnes et de l'Agence nationale de lutte contre la traite des personnes⁸. La commission est un organe de conception et d'orientation stratégique en matière de lutte contre la traite; elle conçoit des programmes, des plans et des stratégies nationales de lutte et coordonne les interventions de tous les acteurs étatiques et non étatiques dans ce domaine. L'agence nationale est l'organe opérationnel de lutte contre la traite, elle développe et mène des campagnes de sensibilisation, de formation, d'éducation pour réduire les risques liés à la traite des personnes.

Signataire de la Convention de Palerme et de ses protocoles additionnels sur le trafic illicite de migrants, le blanchiment d'argent et le trafic d'armes, le Niger en créant ces deux organismes se met en accord avec les principes internationaux. Il se dote surtout d'outils qui seront à même d'être mobilisés par les acteurs internationaux lorsque la question migratoire s'imposera sur la scène nationale. Cependant, en l'absence d'un dispositif législatif incriminant les faits de traite jusqu'au vote de la loi de 2015, sur laquelle nous reviendrons, ces deux institutions ont surtout un rôle de sensibilisation, de formation et de coordination des actions. Enfin, toujours dans une logique de participation aux accords internationaux, le Niger a adhéré en 2009 à la Convention pour les droits des travailleurs migrants.

Malgré une articulation des dispositifs nationaux aux cadres internationaux, le Niger conserve une certaine distance vis-à-vis de ces derniers. Que ce soit pour la thématique migration et développement ou pour celle de la lutte contre la traite des personnes, des initiatives sont prises, sans pour autant s'inscrire fortement dans le champ de l'action. Toutefois, ces différents éléments, sans être annonceurs des actions à venir touchant au contrôle des migrations dites irrégulières, ont facilité et favorisé le processus d'intervention directe des institutions internationales dans le domaine des migrations au Niger.

À cette même période, au cours des années 2000, d'autres acteurs s'intéressent à cette question des migrations, s'imposant plus directement comme acteurs des politiques de contrôle à venir.

8. Les décrets n° 2012-082/PRN/MJ du 21 mars 2012 et n° 2012-083 du 21 mars 2012 déterminent respectivement l'organisation, la composition et le fonctionnement de ces deux institutions.

Mise en place progressive des acteurs du contrôle des migrations

Cette première décennie des années 2000 est marquée par l'intervention accrue de l'UE dans les pays de transit et dans certains pays de départ des flux clandestins vers l'Europe: au premier rang se retrouvent le Sénégal, la Mauritanie, le Maroc, la Libye et le Mali. Bien que le Niger soit déjà à cette période une route migratoire pour les ressortissants ouest-africains désireux de se rendre en Libye, et parfois, en Europe, le pays reste relativement à l'écart des initiatives prises par l'UE. Ces dernières s'inscrivent dans la continuité des accords de Cotonou et du processus de Rabat; elles s'appuient essentiellement sur la signature d'accords de réadmission avec certains États, la mise en place de coopération policière autour de la surveillance des frontières, *via* des patrouilles communes menées par Frontex (Gabrielli, 2008). Ces différents outils entrent dans le cadre du processus d'externalisation de la frontière européenne, qui confie à des pays tiers le contrôle des routes migratoires.

La Libye du colonel Kadhafi se retrouve alors au premier rang des négociations avec l'UE, le Niger restant au second plan, bien qu'il fût confronté à certaines conséquences de ces négociations. Sous la pression de l'Italie, et dans un jeu de négociations où le régime du colonel Kadhafi place la levée de l'embargo, la fourniture de matériels de surveillance comme la condition *sine qua non* du contrôle de sa frontière méditerranéenne, l'UE entre progressivement dans une logique d'externalisation de la gestion des migrations en Libye. En 2004, elle lève son embargo et s'engage autour de quatre projets « à savoir l'amélioration des contrôles aux frontières, l'organisation de campagnes d'information, la formation des services d'immigrations et enfin, la création de centres d'hébergement des migrants clandestins » (Perrin, 2011, p. 10-11). Dès 2004, l'OIM est implantée en Libye pour réaliser la mise en place d'une assistance aux retours dits volontaires, et l'État libyen conclut des accords de rapatriements avec le Niger, le Tchad et l'Égypte.

Sans entrer dans le détail des négociations et des partenariats entre l'UE et la Libye, l'objectif est d'analyser quelles en ont été les conséquences pour le Niger. Si les migrations circulaires de Nigériens vers la Libye n'ont été que marginalement affectées à cette période par les politiques de contrôle menées par le colonel Kadhafi, elles prennent une tournure informelle, voire clandestine; en effet, l'une des conséquences de l'intervention européenne est le glissement des discours, de la migration informelle vers la migration irrégulière (Perrin, 2011). En fait, plus qu'à un changement fort des migrations circulaires nigériennes, le pays a eu à faire face à des refoulements et à des rapatriements de migrants ouest-africains sur son territoire. Plus ou moins réguliers et ne suscitant pas forcément une prise en charge, l'ampleur de ces refoulements est difficile à évaluer pour cette période. Autre conséquence, malgré son statut de second rôle, le Niger commence à susciter l'intérêt d'acteurs étatiques et internationaux, notamment l'Espagne, l'Italie et surtout l'OIM.

Dans la foulée de son installation en Libye en 2004, l'OIM s'implante au Niger en 2006. « Son rôle de premier plan, en étroite collaboration avec les autorités nigériennes, les partenaires humanitaires et de développement et la société civile, se matérialise à travers la mise en œuvre de différents programmes qui concernent principalement l'assistance humanitaire aux migrants en détresse, le relèvement précoce des communautés⁹ nigériennes, la réintégration socioéconomique des retournés et la stabilisation communautaire, le renforcement des capacités techniques et opérationnelles en matière de gestion des flux migratoires, les campagnes d'information et de sensibilisation sur les risques liés à la migration irrégulière, l'appui technique en cas d'urgence ou catastrophe naturelle, la lutte contre la traite et le trafic des personnes et la mobilisation de la diaspora pour le développement »¹⁰. Si les actions menées par l'OIM ont évolué au fil des années, surtout à partir de 2011 à la faveur du conflit libyen, se retrouvent dans son mandat les piliers essentiels partagés par l'approche globale des migrations de l'UE et par l'approche commune de la CEDEAO. Des actions de développement auprès des communautés concernées par les migrations de retour s'articulent à la volonté de lutter contre les formes de traite et de trafic, plus largement contre les migrations dites irrégulières. Au moment de son installation, l'OIM mène des programmes de sensibilisation, *via* des campagnes d'affichage à Niamey ou à Agadez, *via* des campagnes d'information dans les gares routières ou les lieux d'hébergement des migrants à Agadez.

Pendant, dès cette période, l'OIM a en commun avec l'Espagne et l'Italie, qui interviennent également au Niger, la volonté d'appuyer au *renforcement des capacités* du gouvernement nigérien dans le champ des migrations internationales. Dans cette perspective, ces deux pays participent, techniquement et financièrement, à la création en 2007 d'un comité chargé d'élaborer un document de politique nationale en matière de migration. Plus précisément, l'Espagne est alors engagée dans une politique de soutien à la CEDEAO en vue d'appuyer le développement et la consolidation de la libre circulation dans cet espace à condition que celle-ci contrôle ses frontières extérieures (GEA-Groupe d'Études Africaines, 2014). Or l'une des frontières extérieures les plus importantes de la CEDEAO est celle du Niger avec l'Algérie et la Libye. Placé sous l'égide du ministère de l'Intérieur, ce comité réunit les services de police, de douane, de l'état civil, ainsi que certains partenaires techniques et financiers, dont l'OIM.

9. Habituellement utilisée dans le vocabulaire de l'humanitaire pour désigner les principes mis en œuvre pour garantir la sortie des populations d'une situation de conflit ou de crise humanitaire, le relèvement précoce est employé ici pour caractériser les personnes non migrantes. Cet usage vient conforter une image de la migration qui serait liée à une situation de crise (du type disette ou famine), niant le caractère normé et habituel de cette pratique.

10. [<http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/OIM-Activites-au-Niger.pdf>].

Bien que la rédaction de ce document de politique migratoire n'ait toujours pas abouti à ce jour¹¹, en tant qu'expression du *renforcement des capacités*, ce comité peut s'analyser comme un canal à partir duquel des États européens et l'OIM ont imposé et disséminé leur vision en matière de gouvernance internationale des migrations. « Le renforcement des capacités forme la gouvernance, non pas comme imposition externe, mais comme une relation dans laquelle on aide les États-cibles à améliorer leur situation. La gouvernance part du principe que la volonté d'accroître ses capacités est un désir immanent à l'État en question » (Rutvica et Walters, 2011, p.33). Par le biais d'ateliers de formation et de rencontres de haut niveau, l'OIM comme les États européens participent à la manière dont l'État du Niger va progressivement envisager autant la question des migrations et du transit, que celle du contrôle de la frontière. La dissémination de cette vision se retrouve à différentes échelles : les similitudes entre l'approche globale de l'UE et l'approche commune de la CEDEAO en sont l'une des expressions. Les accords et les discussions bilatérales avec la Libye, ou avec le Niger, pourtant acteur de second plan, en sont une autre.

Ainsi, bien qu'en ce début des années 2000, le Niger reste relativement à la marge des interventions européennes et internationales dans le champ des migrations, ces mêmes acteurs s'y positionnent progressivement *via* des actions aux impacts réduits. La chute du régime du colonel Kadhafi en 2011 et l'instabilité qui s'installe dans ce pays vont largement contribuer à changer la donne, d'autant plus que les routes de l'ouest, *via* le Sénégal, la Mauritanie et le Maroc se ferment progressivement. Dans ce contexte, le Niger est devenu aujourd'hui un acteur incontournable pour la politique d'externalisation de la frontière européenne.

La logique interventionniste : le Niger face à l'externalisation de la politique migratoire européenne

Si la crise libyenne de 2011 constitue un tournant important, elle a surtout été une opportunité pour des acteurs déjà implantés au Niger comme l'OIM ou l'UE de s'affirmer et d'imposer leur vision en matière de gouvernance des migrations. Au-delà de cette crise et de ses conséquences, un second tournant a eu lieu à la suite du Sommet euro-africain de La Valette. Si la déclaration finale¹² du Sommet ne constitue pas un changement fort, dans la mesure où s'y retrouvent les principes de l'ap-

11. En 2016, l'UE a repris en main ce comité, faisant évoluer son rôle. Il est aujourd'hui en charge de la rédaction d'une stratégie de lutte contre l'immigration clandestine et non d'un document de politique nationale.

12. [<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>].

proche globale, la décision de l'UE de mettre en place le fonds fiduciaire « *European Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa* » d'un montant global de 2,8 milliards d'euros (dont 1,4 milliard pour neuf pays de la zone Sahel/lac Tchad)¹³ contribue à faire évoluer les modes d'action et les politiques dans les espaces de départ et de transit.

*Retours volontaires et migrations irrégulières :
construction d'un discours commun sur les migrations*

« L'heure est grave ; la migration, qui suscite tant de débats et provoque tant de tragédies humaines, engage notre responsabilité commune, que nous soyons pays d'origine, de transit ou de destination. [...] Certes, l'Europe ne peut accueillir toute la misère du monde, mais elle peut apporter une contribution capitale à sa résorption en aidant à la mise en œuvre de programmes de développement économique et social dans les pays d'origine et de transit [...]. Par ailleurs je préconise la promotion de l'organisation de la migration légale, le renforcement des capacités opérationnelles des forces de défense et de sécurité dans la prévention et la lutte contre la migration clandestine, la création de forces spéciales destinées à cette mission, la protection et la prise en charge des migrants, la création de centres d'accueil dans le respect de nos engagements internationaux notamment le traité de la CEDEAO sur la circulation des personnes et des biens, la Stratégie africaine pour le Sahel et la Convention de Genève sur le statut des réfugiés »¹⁴. Cet extrait du discours du Président du Niger lors du Sommet de La Valette illustre les glissements, d'une part, dans la représentation de la migration et, d'autre part, dans la construction d'une vision commune entre l'Europe et le Niger.

À partir de 2014-15 environ, les discours sur les migrations et les migrants des acteurs institutionnels nigériens, européens ou internationaux convergent autour de l'usage des catégories *migrations irrégulières* ou *migrations clandestines* pour qualifier les mouvements en direction de la Libye. Pourtant, les migrations de transit sont majoritairement le fait de ressortissants d'États membres de la CEDEAO – qui ne sont donc pas irréguliers sur le territoire nigérien – ou simplement de Nigériens. Ce qualificatif est attribué aux migrants uniquement sur la base du fait qu'ils ont l'intention de se rendre en Libye et en Europe en franchissant illégalement les frontières. Autrement dit, la simple intention de migrer suffit à faire d'eux des migrants irréguliers. Une telle catégorisation contribue à légitimer les différentes actions entreprises par l'État nigérien, l'OIM et

13. https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en

14. Extrait du discours du Président Mahamadou Issoufou lors du Sommet de la Valette, novembre 2015 : [<http://www.presidence.ne/article/sommet-de-la-valette-sur-la-migration-le-chef-de-letat-appelle-lafrique-et-leurope-un>].

l'UE pour empêcher les déplacements au nord du Niger. Ainsi, la criminalisation de la migration légitime les actions sécuritaires et policières entreprises par les différents acteurs, tout comme elle légitime les actions d'ordre humanitaire, en imposant la figure du migrant comme victime de la traite et du trafic.

Au-delà de ces aspects discursifs, les différentes actions menées en amont et en aval du Sommet de La Valette vont dans le sens d'une logique de prise en charge et de contrôle des déplacements. Comme signalé précédemment, les expulsions et les retours forcés de Nigériens et de ressortissants ouest-africains ont constitué pour l'OIM une opportunité lui permettant de s'imposer comme un interlocuteur et un acteur incontournable dans la gestion des migrations. À cette période, l'OIM, alors seule organisation à disposer des moyens logistiques et financiers nécessaires, a pris en charge l'accueil et le rapatriement des migrants dans leur village ou leur pays d'origine. Les premiers centres d'accueil et de transit ont été créés à Agadez, Arlit, Dirkou et Niamey. Cette situation d'urgence constitue le cadre à partir duquel l'OIM va consolider ses actions et ses interventions dans une logique de gestion directe du fait migratoire, sur lequel l'État nigérien n'a que peu de prise, faute de moyens. Les centres ouverts en 2011 sont toujours en place et se sont transformés progressivement en structures pérennes. À Agadez, la gestion du centre était confiée initialement au Comité international de la Croix-Rouge (CICR); à partir de 2016, l'OIM a ouvert dans cette ville un centre d'accueil et de transit d'une capacité de plus de 300 places. Ce centre accueille les migrants expulsés ou refoulés d'Algérie et de Libye, ainsi que les migrants en transit, sur la base dite du volontariat. Lorsque les migrants arrivent dans le centre, ils sont enregistrés puis rapatriés dans leur espace d'origine. La pérennisation de ces centres d'accueil et de transit, notamment celui d'Agadez, constitue le support à partir duquel l'OIM mène sa politique de *retour volontaire assisté* (RVA).

Menée à l'échelle internationale, y compris en Europe, cette politique de *retour volontaire assisté* (RVA) concerne en particulier les migrants clandestins et les déboutés du droit d'asile. Quel que soit le lieu où elle est menée, le caractère volontaire des retours interroge. Pour ce qui est du Niger, les migrants pris en charge par l'OIM sont généralement dans une situation de grande vulnérabilité: ils ont échoué à passer en Libye et/ou en Europe ou ont pu subir des abus et des violences lors de leur séjour libyen. Ils se retrouvent à Agadez sans ressources, sans possibilités de poursuivre leur route, ou même de revenir en arrière. Ainsi, le RVA constitue plutôt une réponse possible en l'absence d'autres opportunités; il ne se présente pas comme un véritable choix effectué par le migrant de façon autonome. Des auteurs comme Rutvica et Walters (2011) l'inscrivent dans le cadre du modèle de l'expulsion néolibérale: « En ce sens, l'aspect "volontaire" n'est pas lié au fait de savoir si le migrant a été expulsé de son plein gré ou pas, mais à la modalité organisationnelle des programmes de RVA » (Rutvica et Walters, 2011, p.40). Les programmes de RVA s'inscrivent

dans la logique d'une politique de l'expulsion qui ne veut pas dire son nom suivant la perspective d'une criminalisation des migrations.

La mise en question du caractère volontaire des retours est d'autant plus probante au Niger, que l'État a adopté en mai 2015 une loi « relative au trafic illicite de migrants ». Si cette loi ne criminalise pas les migrants, elle pénalise le trafic, autrement dit toute personne participant à l'hébergement ou au transport de migrants, moyennant rétribution. La loi stipule que pour ce qui est de l'organisation du retour des migrants victime de trafic ou de traite vers leur pays d'origine, « l'autorité compétente peut coopérer avec les organisations internationales et intergouvernementales intervenant, dans le domaine, notamment, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés, l'Organisation internationale pour les migrations et les organisations de la société civile qui luttent contre le trafic illicite de migrants » (loi n° 2015-36 du 26 mai 2015). En mobilisant le HCR et surtout l'OIM, qui dispose déjà de programmes de retour, l'État du Niger suppose que les migrants identifiés à la suite d'arrestations de chauffeurs et/ou de gestionnaire de lieux d'hébergement seront volontaires pour retourner vers leur pays d'origine. Une fois encore, il n'est pas fait mention d'un éventuel choix délibéré du migrant quant à son retour.

Si l'on ne peut nier le caractère humanitaire et d'urgence de certaines situations lors de ces opérations de retour, il n'en reste pas moins qu'elles s'inscrivent dans un dispositif idéologique qui croise une volonté de stabiliser les populations et de contrôler les déplacements. Les interventions de l'OIM, aujourd'hui soutenues par l'État nigérien, restent marquées par la volonté de décourager les migrations, au risque d'oublier leur rôle économique et social dans l'ensemble sahélien.

La mise en place d'une politique sécuritaire et de coopération policière

Les programmes de RVA, comme le glissement sémantique qui consacre l'usage de la catégorie *migration irrégulière* pour qualifier les mouvements transsahariens, s'inscrivent dans une représentation de la migration fortement imprégnée de la dimension sécuritaire. Présente dans le discours du Président du Niger lors du Sommet de La Valette, celle-ci traverse les interventions européennes au Niger en amont de ce Sommet tout comme elle se retrouve dans un certain nombre de projets élus au titre du Fonds fiduciaire. Cette approche met en avant le renforcement du contrôle des frontières, mais aussi la lutte contre la migration irrégulière et le trafic des personnes, *via* des moyens de police.

L'installation d'EUCAP-Sahel, organe de coopération policière civile européenne (mis en place dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune), en 2012 à Niamey, à la suite du déclenchement du conflit malien, consacre le lien entre la lutte contre le terrorisme au Sahel et les migrations dites irrégulières. En effet, jusqu'en 2014, le mandat d'EUCAP-Sahel Niger était de contribuer « à mettre en place une

approche intégrée, cohérente, durable et centrée sur les droits de l'Homme en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée entre les différents intervenants nigériens dans le domaine de la sécurité »¹⁵. À partir de juillet 2014, ce mandat évolue vers des interventions plus localisées, à l'échelle des régions, intégrant la question migratoire. « Dans le mandat actuel, EUCAP renforce son assistance en faveur des régions du Niger, avec un accent particulier sur la région d'Agadez (implantation d'une antenne permanente) qui fait face au plus grand nombre de menaces sécuritaires et de permettre de mieux lutter contre la migration irrégulière et les trafics associés, et sur celle de Diffa, nouvel enjeu sécuritaire »¹⁶. Fort de plus d'une centaine d'agents de police européens, EUCAP-Sahel est aujourd'hui implanté à Niamey, Agadez et Diffa, et s'appuie sur une unité spécialisée dans le domaine des migrations. On peut noter qu'initialement cette unité était uniquement en charge de la question des frontières, son évolution vers le domaine des migrations s'inscrivant dans la logique de la préparation du Sommet de La Valette. Son action touche à la formation des services de police et de gendarmerie, au renforcement de leurs capacités opérationnelles notamment pour le contrôle des routes et des frontières et à l'application de la loi contre le trafic illicite de 2015. Comme le remarquait le responsable de l'unité migration d'EUCAP-Sahel lors d'un entretien en novembre 2015, les frontières de l'Europe sont sur une ligne au sud de l'Algérie et de la Libye. Dans cette perspective, le Niger est au premier plan du contrôle de la frontière ; la coopération policière constituant alors l'instrument par lequel l'UE diffuse et impose des techniques, des méthodes de travail, mais aussi des modes de représentation de la frontière (Rodier, 2015). Bien qu'EUCAP-Sahel ne dispose pas d'un rôle opérationnel, cette coopération assume des fonctions proches de celles qu'a pu assumer Frontex au Sénégal ou en Mauritanie (Rodier, 2010 ; Gabrielli, 2008).

Cependant, malgré cette coopération forte, les actions de police contre les migrants étaient réduites jusqu'à la mi-2016. Bien qu'ayant voté cette loi contre le trafic illicite pour se conformer aux traités internationaux et aux exigences européennes, l'État du Niger ne l'avait pas pour autant appliquée. Sans entrer dans le détail des négociations entre l'UE et le Niger à cette période, il semble que l'application de cette loi ait constitué un élément de pression de l'UE pour le déblocage de fonds. Comme par le passé pour le Mali ou le Sénégal, l'aide est conditionnée à la mise en conformité des États tiers aux exigences européennes en matière de politique migratoire (Kabbanji, 2013). Plus concrètement, à partir de l'automne 2016, la police nigérienne a procédé à Agadez à des saisies de véhicules supposés transporter des migrants, à des arrestations et à des

15. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20160719-factsheet-eucap-sahel-niger_2_fr_0.pdf].

16. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20160719-factsheet-eucap-sahel-niger_2_fr_0.pdf].

emprisonnements de chauffeurs et de personnes responsables de lieux d'hébergement. De l'automne 2016 à mars 2017, 113 véhicules ont été immobilisés, 67 personnes qualifiées de passeurs ont été poursuivies, 37 sont encore détenues et 20 véhicules ont été effectivement confisqués (source : Agence nationale de lutte contre la traite des personnes et le trafic illicite de migrants, Niger). À l'échelle locale, l'application de cette loi a suscité des tensions autant envers l'État, qu'envers l'UE. Ainsi, lors d'une réunion de l'ensemble des maires et des conseillers régionaux de la région d'Agadez, le président de la région, Mohamed Anacko faisait savoir : « Nous fustigeons avec la dernière énergie l'application sélective de la loi 036/2015 qui ferme les yeux sur tous les bus qui transportent des migrants des postes frontaliers du Niger jusqu'à Agadez sans problème, mais sanctionnent les pick-up de nos jeunes qui font le même travail. Nous l'avons dit et redit cette loi votée nous cause beaucoup de torts. Plusieurs de nos jeunes sont actuellement en prison et leurs véhicules confisqués sous prétexte qu'ils sont des criminels. Ce ne sont pas des criminels, mais des jeunes qui font un transport comme tant d'autres. Nous sommes respectueux de l'État de droit de notre pays, mais il est grand temps qu'on nous implique dans la gestion de nos cités »¹⁷. La mise en évidence de ces tensions fait émerger deux éléments : d'une part, à l'échelle locale, les collectivités territoriales souhaitent faire entendre leur voix dans ces accords établis à l'échelle nationale et internationale. Au-delà de l'enjeu de stabilité pour la région d'Agadez rappelé par Mohamed Anacko, il s'agit aussi pour ces collectivités de bénéficier de cette *rente de la migration*, au même titre que l'État du Niger et les partenaires de développement. Le président de la région soulève d'autre part, une autre question, non prise en compte par les interventions de police : la migration constitue une ressource importante pour la population d'Agadez, que ce soit à travers le transport, l'hébergement de migrants ou la vente des effets nécessaires aux voyageurs (bidons d'eau, cartes de téléphone, etc.) (Mounkaila, 2014). L'application stricte de la loi de 2015 à partir de l'automne 2016 risque de mettre en péril cette économie de la migration, sans pour autant offrir d'autres alternatives à court ou à moyen terme.

Malgré les tensions et les protestations à l'échelle locale, l'approche sécuritaire ne semble pas pour autant être abandonnée ou atténuée pour les années à venir. En effet, sur les neuf projets financés par le fonds fiduciaire au Niger, deux ont très directement pour objet les questions de sécurité et de migration¹⁸. D'un montant global de 36 millions d'euros, ces deux projets, gérés par l'Agence française pour le développement, la société Civipol (société mixte de sécurité) et la *Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas*, ont pour objet

17. Publication le 21 mars 2017 [<http://www.actuniger.com/societe/12718-agadez-des-elus-locaux-exprimtent-leur-ras-le-bol.html>].

18. Se reporter à [<https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eutf-sah-ne-06.pdf>] et [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/niger-reseaux-eutf-18042016_fr.pdf].

l'appui à la justice nigérienne, le renforcement des capacités de la police et de la gendarmerie pour lutter contre les migrations dites irrégulières, et la création d'une force de police conjointe spécialisée dans le domaine des migrations. Tout comme EUCAP-Sahel, la mise en œuvre de ces projets implique la présence sur le territoire nigérien d'une importante coopération policière, notamment française et espagnole. Il est difficile actuellement de mesurer l'impact de ces projets dans la mesure où ils sont en cours de mise en place.

Il ressort des actions menées par l'UE comme par l'État du Niger au cours des dernières années que la dimension policière et sécuritaire occupe une place de plus en plus centrale dans le dispositif. La conséquence principale de cette logique répressive est la clandestinisation des filières d'hébergement et de transport au niveau de la région d'Agadez, avec l'accroissement des risques et du coût que cela suppose pour les migrants, et la criminalisation des migrations. Cette convergence entre les autorités nigériennes, l'UE, les partenaires bilatéraux et les institutions internationales semblent se faire en contradiction ou sans tenir compte des enjeux aux échelles locales.

Le développement local à l'aune des politiques migratoires

Si les dimensions sécuritaires occupent une place centrale, tout comme les programmes de *retour volontaire assisté*, elles restent associées à une politique de développement qui se déploie surtout aux échelles locales. Tout comme pour les projets relevant de la sécurité, il n'est pas possible de faire un bilan des actions entreprises dans le cadre du fonds fiduciaire, ces projets étant en cours de mise en œuvre. Cependant, l'analyse des documents de projets permet d'émettre quelques hypothèses, notamment sur la façon dont la prise en compte des échelles locales est envisagée. D'ores et déjà, on peut noter que ces projets sont confiés non pas à l'État nigérien ou aux collectivités territoriales, mais aux agences de coopération bilatérales (AFD, LUXDEV, GIZ) ou à des institutions internationales (HCR, OIM), même si des partenariats sont envisagés ; seul un projet est confié à une institution nigérienne, la Haute autorité pour la consolidation de la paix. Le point commun entre ces différents projets est leur volonté de développer des emplois locaux pour pallier soit les départs en migration, soit la ressource que constitue localement le passage de migrants. Le développement de l'emploi passe par des actions de formation et d'insertion professionnelle envers les jeunes, le renforcement et la structuration des filières agricoles. Les régions considérées sont celles de départ, mais surtout de transit, à savoir les celles d'Agadez, de Zinder et de Tahoua¹⁹.

19. La région de Diffa, au sud-est du Niger est concernée par un projet géré par le HCR, mais sur des questions liées au conflit avec Boko Haram dans cette zone et aux personnes réfugiées et déplacées.

Sans entrer dans le détail de chacun de ces projets, deux éléments peuvent être retenus pour l'analyse. D'une part, la logique de substitution de l'emploi dans le transport ou l'hébergement des migrants par des emplois plus formels en ville ou dans l'agriculture se heurte à des questions de temporalité. En effet, les projets relevant de la sécurité s'inscrivent dans une temporalité à court terme : celle de bloquer la route du nord Niger par l'application de la loi de 2015. À l'inverse, les projets de formation et de promotion de l'emploi s'inscrivent dans une perspective à moyen ou long terme, d'autant plus que les ressources économiques ou en termes de compétence sont relativement faibles dans ces régions. Autrement dit, les temporalités policières et celles des acteurs du développement entrent en contradiction, se révélant inaptes à fournir de véritables alternatives à la mobilité. Ces contradictions dans les temporalités touchent non seulement au délai de résultat possible de ces projets, mais aussi à leur mise en œuvre : la coopération policière précédant largement la mise en œuvre des projets de développement. Mohamed Anacko le souligne ainsi : « Cette manière de faire de ces agences de développement européennes va faire échouer tous les efforts que les élus locaux et l'État du Niger font. Ces jeunes qui n'avaient que le transport des migrants comme travail l'ont laissé un temps parce qu'ils croyaient en nous, ils s'attendaient à une reconversion promise par le biais de ces projets annoncés. Mais rien ne vient ! Nous ne pouvons plus les maintenir avec des refrains creux. Ils nous accusent d'être coauteurs de leurs maux maintenant. [...] Il est préférable que ces projets qui ne nous servent à rien plient bagage et retournent chez eux »²⁰. Les décalages de temporalité entre les différents projets peuvent ainsi apparaître comme des sources possibles d'instabilité à venir.

La volonté de création et de renforcement de l'emploi s'inscrit, d'autre part dans une représentation particulière des migrations et des mobilités, ou plutôt dans son absence. En effet, l'un des principes fédérateurs est la stabilisation des populations. À aucun moment les migrations internationales ne sont intégrées à l'analyse des dynamiques locales, ou prises en compte comme des ressources participant aux systèmes de production et aux équilibres locaux. D'une certaine manière, l'absence de prise en compte du rôle des migrations internationales renvoie au désintérêt pour celles-ci de l'État nigérien : l'intervention européenne, en se focalisant sur le nord Niger, est restée relativement à l'écart des systèmes migratoires nigériens. Cependant, que ce soit à travers les projets de développement ou la logique sécuritaire qui impacte l'ensemble des déplacements, on peut s'interroger sur les possibles conséquences à venir de ces différentes interventions sur les filières migratoires patiemment construites à l'échelle des villages, des familles. Si dans les contextes démographiques et environnementaux actuels au Niger, il est difficile d'imaginer une « fin des

20. Publication le 21 mars 2017 : <http://www.actuniger.com/societe/12718-agadez-des-elus-locaux-expriment-leur-ras-le-bol.html>

migrations », la déstructuration de leur organisation locale pourrait avoir des conséquences néfastes à court terme.

Conclusion : le Niger gardien de l'Europe ?

En quelques années le Niger est devenu l'un des pays centraux dans le système de gestion des migrations déployé par l'UE vers des pays tiers. Si le conflit libyen, puis le Sommet de La Valette, constituent des tournants importants, la situation particulière du Niger, en tant que rare pays stable dans un Sahel marqué par des conflits durables, a sans doute participé à la collaboration active de ce pays avec l'UE. Également, le lien fait dans les politiques européennes entre sécurité, migration et lutte contre le terrorisme constitue un élément de convergence important.

Cependant, des facteurs de tension apparaissent à différentes échelles autour de cette question migratoire et de la manière dont elle est envisagée par les acteurs nationaux et internationaux, tout comme autour de la façon dont cette rente des politiques migratoires est partagée. À l'échelle locale, nombre d'acteurs, dont les collectivités territoriales souhaitent se positionner comme des acteurs incontournables notamment pour la mise en œuvre des programmes de développement. Pour ce qui est des populations et dynamiques locales, celles-ci semblent n'être que peu entendues, et leurs pratiques de mobilité, comme leurs pratiques sociales ou économiques, ne sont pas prises en compte. Au Niger, comme auparavant au Sénégal ou au Mali, l'UE impose un cadre de lecture qui s'inscrit dans la logique d'une gouvernance internationale des frontières et des migrations.

À l'échelle régionale de l'Afrique de l'Ouest, les politiques et les actions mises en œuvre au Niger semblent entrer en contradiction avec la ratification de certains traités, dont celui de la CEDEAO. En effet, le Niger est amené à qualifier de migrants irréguliers ses propres ressortissants comme des ressortissants d'États membres de la CEDEAO, présents sur son territoire, au mépris du principe de libre circulation au sein de cet espace sous régional. S'il ne procède pas à des expulsions proprement dites, les programmes de retour volontaire assisté, portés par l'OIM, peuvent s'analyser comme relevant d'une politique globale de l'expulsion. Dans la même logique, le Niger a empêché récemment d'entrer sur son territoire des ressortissants de la CEDEAO, mettant là directement en cause la libre circulation. Si l'approche globale des migrations développée par l'UE entre en convergence avec l'approche commune de la CEDEAO, on peut s'interroger sur les conséquences à court et à moyen terme d'une telle mise en cause de l'un des principes fondamentaux de cette organisation sous-régionale.

Bibliographie

- Bensaâd A., 2004, « De l'espace euro-maghrébin à l'espace eurafricain : le Sahara comme nouvelle jonction intercontinentale », *L'Année du Maghreb*, 1, p. 83-100.
- Boyer F. et Mounkaila H., 2010, « Partir pour aider ceux qui restent ou la dépendance face aux migrations : le sort des paysans sahéliens est-il lié à leur mobilité spatiale ? », *Hommes et Migrations*, 1286-1287, p. 212-220.
- Brachet J., 2009, *Migrations transsahariennes. Vers un désert cosmopolite et morcelé (Niger)*, Paris, éditions du Croquant, 322 p.
- Bredeloup S., 1995, « Expulsion des ressortissants ouest-africains au sein du continent africain (1954-1995) », *Mondes en développement*, 23 (91), p. 117-121.
- De Haas H., 2007, *The myth of invasion. Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*, IMI Research Report [https://afrique-europe-interact.net/files/de_haas_the_myth_of_migration_.pdf].
- Gabrielli L., 2008, « Flux et contre-flux entre l'Espagne et le Sénégal. L'externalisation du contrôle des dynamiques migratoires vers l'Afrique de l'Ouest », *Revue Asylon(s)*, 3 [http://www.reseau-terra.eu/article716.html].
- GEA-Groupe d'Études Africaines, 2014, *Les processus d'intégration régionale de la CEDEAO et la coopération internationale*, Madrid, Agence espagnole de coopération internationale pour le développement, 60 p.
- Institut national de la statistique, 2013, *Enquête nationale sur la migration au Niger (ENAMI) 2011*, Rapport d'analyse provisoire, s. p.
- Kabbanji L., 2013, « Migration et développement : quelles politiques menées en Afrique subsaharienne ? », in Beauchemin C., Kabbanji L., Sakho P. et Schoumaker B., *Migrations africaines : le codéveloppement en questions. Essai de démographie politique*, Paris, Armand Colin, p. 41-89.
- Kabbanji L., 2011, « Vers une reconfiguration de l'agenda politique migratoire en Afrique de l'Ouest », *Études internationales*, 42 (1), p. 47-71.
- Mounkaila H., 2014, « Le passage des migrants à Niamey et à Agadez : une source d'économie informelle diversifiée entre conjonctures et permanences », in Boureima A. et Lawali D., *Sahel entre crises et espoirs*, Paris, L'Harmattan, p. 321-339.
- Nations unies, Office contre la drogue et le crime, 2004, *Convention des Nations-unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant*, Vienne, Office des Nations unies contre la drogue et le crime, 82 p.
- Perrin D., 2011, « Fin de régime et migrations en Libye. Les enseignements juridiques d'un pays en feu », *L'Année du Maghreb*, VII, p. 285-301.
- Rodier C., 2015 (1^{er} ed. 2012), *Xénophobie Business. À quoi servent les contrôles migratoires ?*, Paris, éditions La Découverte, 248 p.
- Rodier C., 2010, « Frontex, l'agence tout risque », *Plein Droit*, 87, p. 8-11.
- Rutvica A. et Walters W., 2011, « L'Organisation internationale pour les migrations et le gouvernement international des frontières », *Cultures & Conflits*, 84, p. 13-43.
- Secrétariat permanent du comité ad hoc chargé de la coordination, du suivi de la situation des rapatriés de Côte d'Ivoire et de Libye, 2013, *Rapport d'activités du comité ad hoc*, Cabinet du Premier ministre du Niger, s. p.

Libre circulation, contrôle ou racket des voyageurs en Afrique de l'Ouest

L'exemple des routes entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire

Sihé NÉYA et Jérôme LOMBARD

Dans le cadre du fonctionnement de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), des traités ont été signés pour garantir la libre circulation des personnes. L'objectif est de créer un marché commun entre États et de faire de la mobilité un facteur d'intégration et de développement. Les bailleurs de fonds internationaux promeuvent cette politique susceptible de renforcer davantage la mobilité interafricaine (Robin, 2009) que celle tournée vers d'autres continents, notamment l'Europe.

Chaque État est encouragé à valoriser la mobilité de ses ressortissants et à développer une politique migratoire favorable aux flux d'entrée et de sortie dans et de leur territoire. Des politiques de connexion entre grandes infrastructures sont mises en avant dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)¹, des protocoles de libre circulation sont signés, autorisant par exemple un ressortissant d'Afrique de l'Ouest à circuler librement sur le territoire de la CEDEAO, en possession de sa seule carte d'identité. Pour les marchandises, la convention entre États relative au transit (TRIE ou Transit routier inter-États des marchandises) permet en théorie le déplacement sous douane, jusqu'au point de déchargement.

La mobilité internationale des populations est particulièrement développée sur le continent (Adepoju, 2002 ; Ouédraogo, 2002). Elle est favorisée par le développement de l'offre de transport aérien (Steck, 2015).

1. Comme le PACITR ou Programme d'actions communautaires des infrastructures et du transport routier, adopté en 2001 par l'UEMOA (Faty, 2011).

Elle est aussi et surtout portée par le transport routier international, caractérisé par une offre par autocars reliant les capitales africaines entre elles. Les ressortissants des États d'Afrique de l'Ouest en sont des acteurs à part entière, devenant des néo-transporteurs de par leur connaissance des différents contextes nationaux et de par leur maîtrise des routes et des itinéraires des migrations internationales interafricaines. Ils proposent aussi une desserte fine de village à village, de quartier à quartier de capitale, ce qui attire les clients ainsi totalement pris en charge de bout en bout, comme on peut l'observer entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire.

En dépit de l'existence de textes officiels favorables à la mobilité des personnes et des biens, d'importantes entraves sont observables sur les grands axes routiers (Sorgho, 2010 ; Touré, 2008). Le repli de l'État sur ses seules fonctions régaliennes (comme le contrôle des flux dans l'espace de son territoire) aboutit à la multiplication des contrôles sur les axes routiers ouest-africains. La baisse des finances publiques, l'appauvrissement des corps de l'État (polices, gendarmeries, douanes, eaux et forêts) engendrent le développement des pratiques de prélèvement lors des contrôles. S'y ajoutent ceux opérés par les administrations des collectivités territoriales locales, en pleine croissance depuis une vingtaine d'années en Afrique de l'Ouest.

Le présent chapitre analyse le dispositif de régulation de la circulation des personnes et des biens, à travers le transport international de voyageurs entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire. Il souligne le paradoxe des circulations contemporaines, libéralisées en théorie et contrôlées dans la pratique, notamment sur les axes routiers. Il caractérise la généralisation d'un système de contrôles massifs engageant le contrôleur (forces de l'ordre) et le contrôlé (transporteurs, chauffeurs, passagers), dans un cercle vicieux apparemment de plus en plus pérenne au sein de l'espace CEDEAO.

Après un bref rappel du développement du transport de voyageurs sur l'axe routier ivoiro-burkinabè et de l'influence de la migration burkinabè sur sa croissance, ce chapitre présente les mesures prises pour renforcer la fluidification des circulations, aux échelles nationale et supranationale, et décrit par le menu les opérations de contrôle. Il analyse enfin les rapports entre contrôleurs et contrôlés ainsi que les stratégies mises en place par les opérateurs de transport pour contourner ces politiques².

2. Ce chapitre s'appuie sur des entretiens réalisés depuis 2007 avec des transporteurs routiers internationaux de voyageurs, des autorités administratives burkinabè et des migrants au Burkina Faso. Il mobilise également des observations effectuées au cours de voyages effectués sur la route et par chemin de fer entre Ouagadougou et Abidjan.

Transport routier international de voyageurs, une activité autoproduite par les migrants

Au Burkina Faso, en 2009, sur 84 compagnies de transport routier international de voyageurs, 61 % desservait la Côte d'Ivoire ; 45,5 % du trafic routier international moyen hebdomadaire, enregistré dans les gares des deux plus grandes villes du Burkina Faso, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, étaient orienté dans le même sens (Ministère des Transports, 2009). Le transport international de voyageurs est une activité autoproduite essentiellement par les migrants burkinabè allant et venant entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire³. Les passagers et les transporteurs sont à majorité des Burkinabè qui vivent ou ont vécu en Côte d'Ivoire.

La migration internationale des Burkinabè vers la Côte d'Ivoire explique l'importance du transport de voyageurs. En Côte d'Ivoire, le recensement général de la population a estimé, en 1998, à 2 238 548 la population d'origine burkinabè. Au Burkina Faso, selon le recensement général de la population et de l'habitat, 610 805 personnes déclaraient en 2006 avoir résidé en Côte d'Ivoire. Cette présence durable de migrants de part et d'autre de la frontière ivoiro-burkinabè, ainsi que les allers et retours réguliers entre les deux pays (Blion, 1996 ; Boyer et Néya, 2015), constituent une opportunité d'activité permanente ou périodique. Comme l'ont souligné de multiples personnes enquêtées, la traite du café-cacao en Côte d'Ivoire, qui correspond à une période d'intenses mobilités, favorise aussi le développement d'une « traite » pour les transporteurs, entre octobre et mars.

L'investissement des Burkinabè issus de l'émigration dans le transport routier international de voyageurs a gagné en visibilité durant la décennie 1990, marquée par la libéralisation du secteur en Côte d'Ivoire comme au Burkina Faso. En Côte d'Ivoire, il est devenu remarquable à la suite du déclenchement de la rébellion en septembre 2002. Des « transporteurs d'origine burkinabè, rentrés de Côte d'Ivoire et ayant accompagné le mouvement (migratoire consécutif à la guerre), ont rebondi professionnellement, profitant parfois de ces hautes turbulences pour asseoir leur position des deux côtés de la frontière » (Bredeloup et Kouraogo, 2007). En outre, c'est une conjugaison de facteurs, parmi lesquels le vieillissement des plantations et l'insécurité physique et matérielle auxquels sont exposés les Burkinabè en Côte d'Ivoire, qui a incité certains d'entre eux à diversifier leurs sources de revenus. L'investissement dans le transport entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire s'explique par leur expérience des itinéraires migratoires, des axes routiers ivoiriens, et aussi par une fine connaissance du marché du voyage dans la population des Burkinabè de Côte d'Ivoire (Kouraogo et Lombard, 2016).

3. Sur la notion de transport autoproduit, voir les travaux d'A. Tarrus (1985), toujours d'actualité.

Sociétés, propriétaires de véhicule, locataires sont autant de figures qui caractérisent l'émergence du transport routier international de voyageurs.

Les extraits d'entretiens présentés ci-dessous montrent comment la migration incite nombre de migrants burkinabè à investir dans le transport de voyageurs. Ils soulignent aussi comment des migrants passent du statut de locataire à celui de propriétaire individuel ou d'actionnaire dans le transport. Bapion, par exemple, est né en 1979 dans l'ouest de la Côte d'Ivoire. Quand la guerre est déclenchée en 2002, il emprunte le camion de son patron pour acheminer ses parents vers leur village d'origine, au Burkina Faso. Après trois mois de repli, et en dépit d'un salaire intéressant, il repart en Côte d'Ivoire, suivi par ses parents en 2004. Là, il travaille dans la plantation familiale, jusqu'à ce que des problèmes de santé le poussent à abandonner cette activité et à se reconvertir dans le transport en tant que locataire :

« Bon je suis reparti en Côte d'Ivoire. Je suis allé au champ. Il y a une maladie qui m'a attaqué. Donc je n'ai pas pu faire travail dans la brousse. J'ai payé un champ pour mon petit frère, lui il travaille. Après ça, mon papa est décédé au pays. C'est mon grand-frère qui s'occupe de la plantation. J'étais avec lui, après ça j'ai dit : « je ne vais plus travailler en brousse ». Je vais chercher un boulot à faire. C'est là maintenant j'ai commencé à faire du transport. Je suis allé voir un monsieur, au Burkina. Donc lui il m'a pris, je travaille comme locataire... Je prends un camion en location. J'ai travaillé avec le monsieur pendant un an. Après j'ai cherché mon camion avec lequel je travaille. Cette année-là, je suis allé voir un vieux, on a créé un groupe, on travaille ensemble, le vieux et moi. On cherche les passagers et on met ensemble [...]. Si on fait un chargement, on enlève l'argent de la location. Ce qui reste, on partage. Ça fait 5 ans que je fais ça. Maintenant, je me vois dans le transport, même si je ne gagne pas beaucoup. Je connais beaucoup d'hommes, ils ont commencé dans le transport, aujourd'hui ils ont 5 cars, 10 cars, 20 cars, ils ont commencé un peu comme moi. C'est ce qui me donne le courage de continuer, moi aussi je veux devenir comme eux » (Banfora, 14 août 2014).

Contrairement à Bapion, Irissa, lui, a franchi l'étape de locataire et est devenu actionnaire de la compagnie de transport *Association Sap Sap Transport International* (ASSTI), qu'il a créée en 2003 avec d'autres locataires. Mais la figure d'Irissa indique aussi combien les liens entre les Burkinabè de Côte d'Ivoire et leurs proches restés au Burkina Faso incitent ces derniers, c'est-à-dire ceux du Burkina, à investir dans le transport. Sa connaissance du monde du transport est liée à l'activité de transporteur de messages, de biens et d'argent entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire. En 2003, il va même jusqu'à s'établir en Côte d'Ivoire pour mieux tirer profit des retours précipités vers le Burkina Faso.

« Bon ! Moi ce qui m'a fait rentrer dans le transport, c'est que j'avais des parents en Côte d'Ivoire. Ces parents avaient un peu de difficultés à

envoyer des commissions au Burkina ici. En ce temps-là, les choses n'étaient pas développées. Il n'y avait pas Western Union. Donc, c'est ça qui a fait que je voyageais. Je partais, je faisais des va-et-vient avec la Côte d'Ivoire, avec des gens qui partaient. J'envoyais les gens pour aller travailler là-bas et je revenais. C'est ça qui m'a fait rentrer dans le transport. Au début, quand je commençais, j'ai recruté au moins 4 personnes. On s'est assis, on s'est donné des idées. Donc c'est ça qui a fait que on a commencé à louer des cars. On faisait des va-et-vient avec ces cars. On prend uniquement des passagers. Au fur et à mesure, je suis resté dedans » (Ouagadougou, 17 juillet 2012).

Nombre de transporteurs ont aussi rejoint le pays d'origine pour devenir guichetiers, convoyeurs ou même chefs de gare. C'est le cas de Relwendé, chef de gare à Ouagadougou, pour la compagnie Sama Transport dont le propriétaire est un opérateur économique ivoirien⁴:

« Quand Madou Sanogo a acheté le terrain pour implanter sa gare, le grand frère m'a dit: « bon, Relwendé, tu es chauffeur déjà ». Au temps de la période de guerre, au moment où ça chauffait, c'est nous qui partions pour prendre les blessés à Taï. On vient les déposer à Guiglo, à la Croix rouge, pour qu'on puisse les traiter. Bon! Ceux qui ne sont pas Ivoiriens, nous maintenant on les charge dans le car et on les amène au Burkina. Bon! On a fait ce travail. Mon grand frère a dit: « comme toi-même, tu es déjà international dans le travail de transport, voici Madou Sanogo qui veut prendre la cour-là, le terrain-là, il veut en faire une gare. Donc je préfère que tu viennes travailler avec lui ». Moi présentement ça me fait quatre ans que je suis là » (Ouagadougou, 23 juillet 2012).

La dynamique enregistrée dans le transport au Burkina résulte entre autres de la libéralisation du secteur du transport. L'implication croissante de migrants burkinabè dans le transport est aussi le signe d'une effervescence dans les échanges entre les deux pays. Cela traduit enfin la volonté des autorités burkinabè de voir leurs ressortissants investir dans le pays d'origine, sous la houlette du Conseil supérieur des Burkinabè de l'étranger (CSBE), créé en 2006.

Libre circulation et systèmes de transport à l'épreuve de la réalité

Le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire sont signataires de plusieurs traités des organisations régionales, dont le Conseil de l'Entente, l'UEMOA et la

4. Au cours des enquêtes au Burkina Faso, nous avons noté la présence de compagnies de transport dont les propriétaires sont Ivoiriens. Ces derniers s'appuient sur leurs contacts burkinabè en Côte d'Ivoire pour asseoir un ancrage au Burkina Faso.

CEDEAO. Ces organisations partagent l'objectif de libre circulation et de droit de résidence pour les ressortissants de ces ensembles supranationaux, ainsi que l'on peut le constater dans les différents textes.

Le traité modifié de la CEDEAO, en son article 3, évoque « la création d'un marché commun à travers [...] la suppression entre les États Membres des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ainsi qu'aux droits de résidence et d'établissement » (p.5)⁵.

Le traité modifié de l'UEMOA, en son article 91, stipule que, « sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, les ressortissants d'un État membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union de la liberté de circulation et de résidence qui implique: l'abolition entre les ressortissants des États membres de toute discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne la recherche et l'exercice d'un emploi, à l'exception des emplois dans la fonction publique; le droit de se déplacer et de séjourner sur le territoire de l'ensemble des États membres; le droit de continuer à résider dans un État membre après y avoir exercé un emploi » (p.29)⁶.

La charte du Conseil de l'Entente, au point 6 de son article 3, met en avant « la libre circulation des personnes et des biens, le droit de résidence et d'établissement pour les ressortissants des États membres dans l'espace Entente »⁷.

À ces traités sous-régionaux, s'ajoutent les accords et traités bilatéraux entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, contractés dans le cadre du renforcement de leurs relations et de la régulation de la circulation des personnes, des biens et des marchandises. On peut souligner:

– Le traité d'amitié et de coopération entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire; signé en 2008, il s'est fixé pour objectifs de « créer un cadre de concertation permanent entre le Burkina Faso et la République de Côte d'Ivoire et de mettre en place un partenariat dynamique pour garantir la stabilité et la prospérité des deux pays [...], de consolider les relations privilégiées de fraternité et de coopération [...], de stimuler le processus d'intégration sous-régionale [...], de promouvoir le bien-être des peuples burkinabè et ivoirien ». Ce traité, qui réunit annuellement les gouvernements ivoirien et burkinabè, s'appuie sur les accords de la CEDEAO en prônant « la libre circulation des personnes et des biens sur leurs territoires respectifs... » [et] le droit « d'établissement et de séjour de leurs ressortissants dans chacun des deux États » (article 2). Ces derniers s'engagent

5. [<http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/Traite-Revise.pdf>], consulté le 11 août 2015.

6. [<http://www.uemoa.int/Documents/TraitReviseUEMOA.pdf>], consulté le 11 novembre 2014.

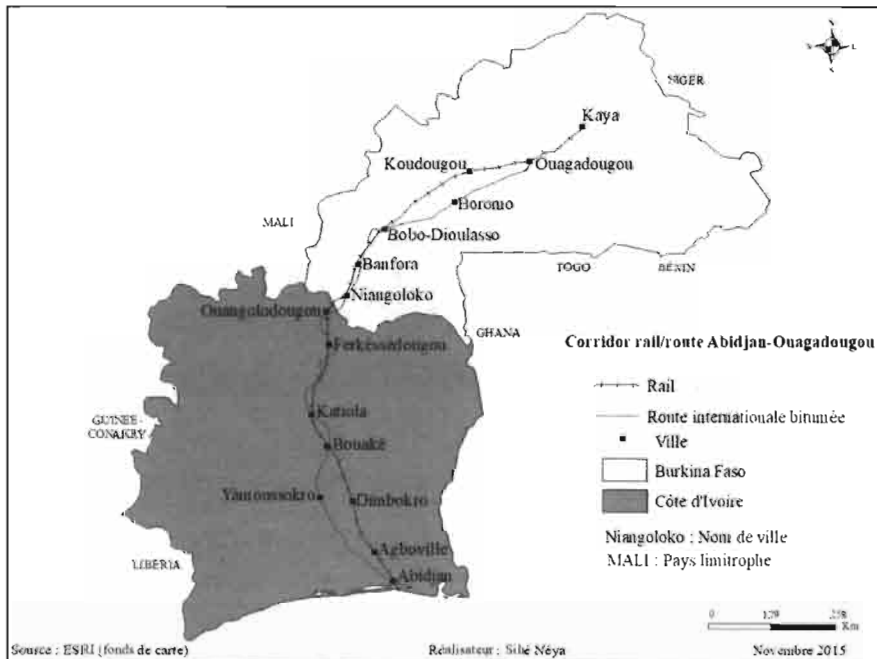
7. [<http://www.conseildelentente.org/index.php/2013-09-22-21-52-19/textes-juridiques/item/textes-juridiques.html>], consulté le 11 août 2015.

également à rendre dynamiques et effectifs « la fluidité des échanges commerciaux, ainsi que des transports terrestres et aériens..., le transit des marchandises..., la facilitation du droit d'établissement, d'accès au travail, du séjour des ressortissants des deux pays » (article 5).

– L'accord de coopération en matière de lutte contre la traite transfrontalière des enfants; il se fixe comme objectif de lutter contre le trafic des enfants, c'est-à-dire « tout être humain âgé de moins de 18 ans », la traite des enfants étant considérée comme « tout acte de recrutement, de transport, de transfert, d'hébergement ou d'accueil d'enfants, à l'intérieur ou à l'extérieur d'un pays aux fins d'exploitation, quels que soient les moyens utilisés ».

Ces objectifs de libre circulation et de fluidité sont à relativiser sur le terrain. L'existence sur les axes routiers de procédures de contrôle des véhicules et des personnes, par des agents relevant des services de douane, de police, de gendarmerie, des eaux et forêts, en est l'illustration. La vérification de la validité des pièces d'identité (carte d'identité, carnet de voyage CEDEAO, passeport ou visa), de la carte de résidence, du carnet de vaccination, ainsi que la demande d'une attestation d'autorisation parentale pour les mineurs qui voyagent avec des adultes, sont autant d'actions menées par les pouvoirs publics burkinabè et ivoiriens pour à la fois sécuriser les échanges bilatéraux et réguler la circulation des biens,

Carte 1. *Corridor de voyageurs rail/route ivoiro-burkinabé*



des personnes et des marchandises sur le corridor ferroviaire et routier (carte 1)⁸.

Entre les villes frontalières de Niangoloko, au Burkina Faso, et de Ouangolodougou, en Côte d'Ivoire, on ne dénombre pas moins de 13 postes de contrôle sur la route, 6 sur la voie ferroviaire. À ceux-là s'ajoutent les multiples postes de contrôle au fur et à mesure que l'on s'approche de Ouagadougou et d'Abidjan. Dans ces lieux, une économie du contrôle s'est mise en place; elle s'est inscrite dans la durée et est devenue une pseudo-norme qui s'impose à la fois aux autorités de contrôle et à ceux qui empruntent régulièrement la route.

L'encadré présenté ci-dessous synthétise le récit d'un voyage effectué en décembre 2013 entre Banfora au Burkina Faso et Bouaké en Côte d'Ivoire. Il montre comment se pratiquent les contrôles des passagers du transport de voyageurs sur les axes routiers. Il souligne aussi combien les forces de l'ordre, mais aussi les transporteurs et parfois les passagers, participent à la perpétuation des formes les plus sournoises du contrôle, quand il ne s'agit pas de pratiques illicites d'extorsion d'argent.

La longue litanie des contrôles routiers entre Banfora et Bouaké⁹

Nous quittons la ville de Banfora à 8 h 30 en direction de Bouaké. Le premier poste de contrôle est la gendarmerie de la ville de Niangoloko, située à 45 km au sud de Banfora. À la descente du véhicule, les gendarmes demandent qu'on se mette en ligne pendant qu'un des leurs vérifie les pièces d'identité. Ceux qui ont leurs documents de voyage à jour peuvent rejoindre le véhicule. Les autres, au moins 19 personnes, sont conduits dans un bureau. Chacun d'entre eux, à leur retour dans le car, explique qu'il a versé la somme de 1 000 FCFA. Seul un homme âgé et habitué de la route a refusé, dit-il, de verser cette somme sous prétexte que le poste de gendarmerie n'est pas un lieu où doit se développer ce genre de pratiques. Plus d'une heure après notre arrivée, après que tous les passagers sont revenus, nous progressons désormais vers la douane de Niangoloko. Là, nous ne sommes pas contrôlés, bien que nous ayons dû passer devant la guérite, à pied, pour rejoindre notre véhicule. Après la douane, c'est le poste de contrôle de la police de Yendéré. Nos papiers sont vérifiés. Les passagers sans pièces d'identité, sans attestation d'autorisation parentale pour ceux qui voyagent avec des mineurs ou sans carnet de vaccination, sont une fois de plus conduits à l'écart dans un bâtiment. À Yendéré également, ces voyageurs affirment avoir versé une somme d'argent pour passer. Le paradoxe est que les ponctions sont effectuées sans qu'aucun document ne soit remis aux passagers, alors que cela pourrait faciliter leur

8. Sans doute d'ailleurs que le développement de telles procédures cadre avec le souci, pour l'Union européenne, de faire de l'Afrique de l'Ouest un espace avancé de contrôle des flux de toutes natures (Trémolières, 2009).

9. Extrait d'un carnet de voyage tenu par S. Néya, 2 décembre 2013.

voyage. Une dizaine de kilomètres après Yendéré, nous arrivons à Lalé-raba, village ivoirien où est implanté le poste frontalier. Là encore, nos pièces d'identité sont récupérées à l'intérieur même du véhicule et nous sommes invités à nous asseoir sous un hangar, en attendant l'appel. Puis un agent de santé vérifie nos carnets de vaccination¹⁰ et, le cas échéant, procède à la vaccination, moyennant un prélèvement pouvant aller jusqu'à 6 000 FCFA. À ce poste, le constat est que tous les passagers n'étant pas en possession de documents de voyage doivent payer. Pire, certains les ayant à disposition, mais étrangers, ont l'obligation de s'exécuter. Cette extorsion illégale est d'abord exercée sur les voyageurs ne s'exprimant pas en français¹¹. De même, les passagers voyageant avec des passeports ne peuvent les récupérer cachetés qu'en échange de 500, parfois de 1 000 FCFA¹².

Plus tard, toujours à proximité de la frontière ivoirienne, nous sommes à nouveau contrôlés par différentes autorités, douane, gendarmerie, eaux et forêts. Mais plus on s'éloigne de la frontière, sur la route de Bouaké, plus les postes de contrôle se localisent aux entrées de villes et/ou de villages. À chaque fois, seul le convoyeur rejoint les agents de contrôle pour leur présenter les documents du véhicule dans lequel il prend le soin de glisser un pourboire. À l'entrée de la ville de Ferkessédougou, le convoyeur s'adresse à nous en ces termes : « que ceux qui n'ont pas de carte de résidence donnent 1 000 FCFA, afin qu'on n'ait pas à négocier trop longtemps et qu'on puisse rapidement passer ». À nos remarques sur les raisons de sa demande, surtout si le séjour a duré ou va durer moins de trois mois, il répond en désignant les forces de l'ordre : « ceux-là, ils ne connaissent pas ça ». De fait, la carte de résidence joue le rôle de celle de séjour, pourtant supprimée en 2007 et la demander relève de la stratégie de certains agents pour extorquer de l'argent aux voyageurs. Ces derniers, parfois analphabètes, méconnaissant les réglementations et les rapports avec les autorités administratives, cèdent alors aisément à cette injonction. Après Ferkessédougou, nous continuons notre voyage sans plus jamais quitter le véhicule lors des contrôles. Aux différents barrages, le convoyeur descend pour présenter les documents du véhicule et remettre le pourboire extrait de ce que les transporteurs et les chauffeurs nomment « frais de route ». Selon notre estimation, sur la base d'entretiens menés avec des transporteurs à Ouagadougou et Banfora, ces frais peuvent varier selon le trajet entre 50 000 et 200 000 FCFA. Enfin, vers 16 heures, après plus de 8 heures de trajet pour 400 km, nous arrivons à Bouaké.

10. Observation également effectuée en 2006 par T. Mechlinski, à la frontière entre le Ghana et le Burkina Faso, dans le village d'Hamele (Mechlinski, 2010).

11. Ce que A. Choplin et J. Lombard avaient déjà constaté à la frontière sénégalomaliennne, en novembre 2009, pour des voyageurs anglophones d'Afrique, au cours d'un périple du même genre que celui relaté ici (Choplin et Lombard, 2010).

12. Cette expérience, Sihé Néya l'a déjà vécue au cours d'un voyage en train, lors de son passage à la police de Ouangolodougou. Ce jour-là, les agents ont exigé la somme de 1 000 FCFA avant que son passeport ne soit cacheté. Cette pratique se diffuse également au Burkina Faso, par exemple à Niangoloko où 200 FCFA sont demandés en échange d'un visa de passage.

La ponction d'argent sur les voyageurs étrangers présents sur le territoire ivoirien s'est développée avec l'avènement de la carte de séjour et la complexification des relations entre Ivoiriens et étrangers, à partir de la deuxième moitié de la décennie 1990. Après 2002, avec la rébellion du nord du pays, sous prétexte de collecter des fonds pour soutenir les forces armées, des montants variables selon les postes de contrôle et la période ont été systématiquement demandés aux voyageurs internationaux. Cette pratique se poursuit à l'heure actuelle, en dépit des programmes de lutte contre le racket et le démantèlement des corridors mis en place en Côte d'Ivoire¹³. Le tableau 1 montre que les effets des pratiques illicites liées aux contrôles des voyageurs sur le corridor ivoiro-burkinabè sont aussi bien temporels que financiers. On observe par ailleurs que le prélèvement lors de ces contrôles est beaucoup plus pratiqué sur le territoire ivoirien qu'au Burkina Faso.

Tableau 1. *Effets du prélèvement sur le corridor Ouagadougou-Abidjan*

Corridor	Nombre de contrôles		Perception illicite (FCFA)		Durée du contrôle (mn)	
	Hors frontière	À la frontière	Hors frontière	À la frontière	Hors frontière	À la frontière
Abidjan-Ouagadougou	24	7	28 136	11 225	98	67
Burkina Faso	5	4	4 224	7 735	27	40
Côte d'Ivoire	19	3	23 912	3 490	71	27
Ouagadougou-Abidjan	13	3	17 939	9 331	35	18
Burkina Faso	0	2	176	6 648	0	13
Côte d'Ivoire	13	1	17 763	2 683	35	5

Source: Observatoire des pratiques anormales, UEMOA, observation du 1^{er} juillet au 30 septembre 2012, 21^e rapport trimestriel.

Les prélèvements intempestifs, lors des contrôles de voyageurs sur la route reliant le Burkina et la Côte d'Ivoire, interrogent la légitimité de ces

13. Le terme de corridor est utilisé en Côte d'Ivoire pour évoquer les zones de contrôles des véhicules; il correspond à une concentration, en un point donné sur les axes routiers, de multiples forces de contrôle et, concrètement, à un rétrécissement des voies et à la mise en ligne des véhicules les uns derrière les autres (équivalent en quelque sorte à la configuration du péage, mais sur une seule voie). Selon l'Observatoire de la fluidité du transport (OFT), créé en 2001 et basé à Abidjan, sur la route ralliant la frontière ivoiro-burkinabè et qui traverse les villes de Yamoussoukro, Bouaké, Katiola, Ferkessédougou et Ouangolodougou, seulement sept corridors sont autorisés [<http://news.abidjan.net/h/561590.html>].

dispositifs. Si les contrôles sont exécutés pour assurer la sécurité publique dans les États que traversent les voyageurs, il faut constater que leur finalité est détournée. Ces postes de contrôle formels et informels semblent être d'abord et avant tout des lieux de prélèvement sur les voyageurs et aller à l'encontre de la libre circulation de biens et des personnes tant vantée par les États.

Pour autant, faut-il parler de racket de la part des agents appartenant à différents corps des forces de l'ordre et de contrôle ? Les accommodements entre fonctionnaires et usagers des routes ont commencé avec l'imposition d'un type d'État pensé sur le modèle européen, et français en particulier, qui cadrait mal avec les façons de faire des transporteurs et des chauffeurs, souvent à la limite de la réglementation. L'ajustement des modalités de fonctionnement des États à partir des années 1980 a fortement contraint les budgets et laissé libre cours, en cas d'infraction sur la route, au développement de moult tentatives d'achat des fonctionnaires chargés des contrôles. Le renchérissement des échanges et donc l'accroissement des circulations de véhicules sur les routes africaines n'ont fait qu'accentuer les dérives, en particulier dans le contexte ivoirien déliquescents de la décennie 2000, caractérisé par la scission du pays en deux entités, avec des fonctionnaires tiraillés entre les deux parties et pas toujours sûrs d'être payés. Comme s'il fallait que les forces de l'ordre et de contrôle compensent l'incertitude du lendemain par le développement des prélèvements sur un trafic routier qui, lui, continue de progresser.

Passagers, chauffeurs, contrôles : face-à-face et complicité

Sur la route entre Burkina Faso et Côte d'Ivoire, les voyageurs sont des ressortissants de la CEDEAO, majoritairement des Burkinabè. Différentes catégories caractérisent cette population : planteurs et travailleurs salariés, commerçants, vendeurs de bétails, auxquels il convient d'ajouter élèves et étudiants. Chaque catégorie relève d'une période de circulation bien définie. De novembre à mars et de mars à juillet, circulent les planteurs et des membres de leurs familles. Les commerçantes quant à elles sont en permanence présentes sur la route : leur circulation est régulée par la saisonnalité des produits agricoles et vivriers qu'elles commercialisent entre les deux pays. Pendant les périodes de fêtes religieuses, surtout la Tabaski, les éleveurs voyagent aussi beaucoup. Quant aux élèves et aux étudiants, ils circulent pendant les vacances, entre juin et octobre et en décembre, tout comme les fonctionnaires, les salariés, dont la mobilité est régulée par les congés annuels. En fonction de leur statut, de leur niveau d'instruction, de l'expérience des rapports avec les autorités administratives dont ils disposent, les voyageurs n'entretiennent pas les mêmes rela-

tions avec les chauffeurs de véhicules ainsi qu'avec les forces de l'ordre et les agents de santé, chargés de la régulation de la circulation.

Différentes stratégies sont adoptées par les transporteurs pour anticiper les contrôles sur les routes. Au sein des grandes compagnies, certains responsables organisent le principe de l'escorte de leurs passagers, tandis que d'autres s'y refusent. L'escorte, pratiquée par les sociétés de transport les mieux organisées, consiste à faire monter, à l'intérieur des véhicules (autocars la plupart du temps), des représentants des forces de l'ordre, le plus souvent des gendarmes. Tout au long du voyage, ceux-ci accompagnent les passagers et les chauffeurs en vue de prévenir les cas de braquages qui se sont accrus depuis l'avènement de la guerre. Le système de sécurisation par l'escorte militaire ainsi que le respect des horaires poussent vers ces compagnies des voyageurs avertis, disposant de documents de voyages : hommes d'affaires, étudiants, commerçants, etc. Ces sociétés de transport sont ainsi moins soumises aux prélèvements abusifs. De fait, elles traitent beaucoup plus avec les responsables des structures d'intervention qu'avec les agents de terrain, comme le soulignent différents transporteurs.

Le deuxième mode de sécurisation des passages, pratiqué par les transporteurs-migrants, surtout les locataires ou des particuliers, tient à la relation de proximité et de familiarité qui existe avec les passagers. Ceux-là ou leurs employés quêtent les clients dans les villages et campements où résident et travaillent les migrants, en leur garantissant la sécurité au cours du voyage. Ils pratiquent l'« arriver-payer » et le confiage au cours du voyage qui contribuent à la consolidation de ces relations de proximité. La première modalité, l'« arriver-payer », permet au passager de voyager sans s'acquitter des frais de transport au départ du voyage. La seconde modalité en revanche, le « confiage », consiste à placer un voyageur sous la protection du chauffeur ou du convoyeur jusqu'à destination. Selon Bila, chef de gare d'une compagnie de transport créée par des migrants, cette stratégie permet de fidéliser le client et, partant, tous ceux qui lui sont proches. Cette relation de confiance facilite ainsi la sécurisation des voyages, tout en rendant implicites les contrôles à venir et les prélèvements afférents. Elle consiste à éloigner le plus possible les voyageurs des forces de l'ordre en collectant, dès le début du voyage, les sommes qui seront remises lors des contrôles. Durant le trajet, les passagers sont ainsi informés du temps qu'ils pourraient perdre à attendre à un poste de contrôle s'ils ne s'inscrivent pas dans la logique des arrangements avec les agents. Plus le véhicule est occupé par des personnes démunies de documents de voyage en règle, plus les chauffeurs incitent à pratiquer de la sorte. C'est ce que décrit Bila déjà cité, un migrant de retour qui a été convoyeur, avant d'être chef de gare :

« Avec les agents, c'est la discussion. Normalement on doit rentrer dans un car pour faire le contrôle. Mais nous, nous savons que nous sommes des étrangers. Il y en a qui ont des pièces, beaucoup n'ont pas de

pièces. S'ils rentrent dans le car pour faire le contrôle, beaucoup vont descendre, le temps aussi sera perdu. Donc nous qui convoyons, on est obligé de descendre pour discuter avec eux. « Vous allez prendre combien, tu vas donner combien ». On discute jusqu'à tomber à un certain point et ça va aller » (Banfora, 12 août 2012).

Les transporteurs artisanaux s'arrangent d'autant plus avec les contrôleurs que la compétition avec les autres opérateurs est rude : plus ils franchissent rapidement les barrages, plus ils ont de chances d'embarquer, avant les autres, les passagers qui attendent le long des routes (et non dans les gares routières, comme pour les sociétés organisées). La faible rentabilité de leur exploitation pousse en outre ces opérateurs à remplir au maximum leurs véhicules en hommes et bagages et, de fait, à les rendre plus à même de soudoyer les agents de l'État en charge du respect des normes de chargement et de circulation. Le surcroît de contrôlés opérés en 2016 sur la route reliant Burkina Faso et Côte d'Ivoire pourrait être propice à l'accentuation des opérations de prélèvement sur les transporteurs artisanaux qui, souvent, ne disposent pas de tous les documents exigés.

Dans ces conditions, certains passagers, conscients d'être en situation irrégulière, approchent les chauffeurs et autres apprentis du véhicule afin qu'ils puissent garantir le franchissement des postes de contrôle. Le transporteur devient en quelque sorte un aide au passage, alors même que la libre circulation des ressortissants de la CEDEAO est autorisée dans l'espace communautaire. Cette pratique s'est accentuée avec le lancement du programme de lutte contre le trafic des enfants mentionné plus haut, obligeant les accompagnants d'enfants ou de jeunes de moins de 18 ans à se munir d'une autorisation parentale, ce qu'ils n'ont pas toujours.

Pour les voyageurs qui subissent ces contrôles abusifs, la rhétorique est toujours la même : « c'était mieux avant, il y a une perte de valeurs morales ». Cependant, ces propos cachent mal le processus d'accoutumance aux dérives, voire de validation, opéré par les voyageurs eux-mêmes, notamment ceux qui ne possèdent pas les documents de voyage. Certes, les agents chargés de la régulation de la circulation soutirent illégalement de l'argent aux voyageurs. Mais ils ne portent pas seuls la responsabilité d'un tel fonctionnement. Voyageurs et transporteurs (c'est-à-dire chauffeurs, apprentis, etc.) participent à la reproduction de cette économie, ainsi que cela est bien décrit dans les travaux sur la corruption en Afrique.

Conclusion

Si la libre circulation des personnes entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire ainsi que le droit de résidence demeurent effectifs, dans la réalité, ces politiques trouvent difficilement à s'appliquer en raison de multiples entraves. Parmi elles, les pratiques des agents publics chargés des contrôles

sur les axes routiers, qui sont caractérisées par le prélèvement intempestif, parfois le racket.

Les explications se situent à plusieurs niveaux. Conscients qu'ils n'ont pas des documents à jour, les transporteurs comme les passagers acceptent de circuler avec l'idée qu'ils pourront acheter leur passage lors des différents contrôles. Ce sont les transporteurs eux-mêmes qui prévoient des frais de route, incluant alors par anticipation les montants de ces frais dans leur chiffre d'affaires. Leurs chauffeurs précèdent les demandes, en proposant aux agents de l'argent, toujours de façon discrète, pour franchir plus aisément les postes. Des transporteurs et des chauffeurs, ayant une bonne connaissance de la géographie des prélèvements sur les axes routiers entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, légitiment ces pratiques en sensibilisant les passagers, surtout les voyageurs illettrés et sans documents à jour, aux modalités de franchissement les plus efficaces.

L'économie du prélèvement sur les transports de voyageurs (et aussi de marchandises) interroge la réalité de l'État sur le terrain et les rapports entre les structures centrales et les agents. Ces pratiques engendrent l'accumulation de fonds importants qui n'entrent pas dans le budget général (ici celui du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire), mais alimentent plutôt les caisses parallèles des collectifs d'agents impliqués, profitant in fine aux familles et parfois aux économies des bourgades qui les hébergent. La question est de savoir si ces prélèvements résultent d'un accord implicite des États centraux pour que leurs agents prélèvent indûment sur la ressource que constitue la circulation des personnes et des biens. Ce que l'on peut considérer comme la traduction d'une évolution des modalités de fonctionnement des États, qui laissent plus d'autonomie à leurs agents alors engagés avec leur hiérarchie dans un rapport moins autoritaire que par le passé. En revanche, cela peut être le signe de dérives croissantes dont les États ou des segments d'États deviennent les acteurs à part entière, évoluant alors vers des pratiques délinquantes.

À la lecture de la presse en ligne (cf. en bibliographie quelques références indiquées), on constate que ces pratiques sont toujours décrites comme des obstacles aux circulations fluides et des freins à la dynamique d'intégration régionale. De même, elles sont rendues responsables d'incidents et d'accidents sur les routes africaines, en raison de la licence accordée implicitement aux chauffeurs et aux transporteurs qui arriveront toujours à négocier les amendes pour surcharge ou mise en circulation de véhicules sans documents à jour. Tout se passe comme si les acteurs de telles pratiques étaient livrés à eux-mêmes et jamais resitués et pensés par rapport à leur espace, structure ou société d'appartenance.

Le problème que pose la question des prélèvements sur les routes africaines est celui des évolutions des politiques publiques, des structures qui les soutiennent – les États, les collectivités locales, les entreprises privées aussi – et des rapports que ces dernières entretiennent avec leurs agents. Il est aussi celui des sociétés africaines ici analysées à travers la façon dont elles perçoivent, parfois jugent ou légitiment, ces pratiques dites illicites.

Bibliographie

- Adepoju A., 2002, « Fostering free movement of persons in West Africa: achievements, constraints, and prospects for intraregional migration », *International migration*, 40 (2), p.3-28
- Bayart J.-F., 2008, « Hégémonie et coercition en Afrique subsaharienne. La « politique de la chicotte » », *Politique africaine*, n° 110, juin, p.123-152.
- Blion R., 1996, « Migrants internationaux et de retour au Burkina Faso, acteurs et témoins d'une circulation migratoire multiforme », in Otayek R., Michel Sawadogo F. et Guingané J.-P., *Le Burkina Faso entre révolution et démocratie (1983-1993): ordre politique et changement social en Afrique Subsaharienne*, Paris, Karthala, p.133-156.
- Blundo G., 2006, « Je n'ai pas besoin de ticket: négociation des droits de marché et petite corruption dans les collectivités locales sénégalaises », in Fay C., Koné Y. F. et Quiminal C. (éd.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique; en contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris/Bamako, IRD/ISH, p.323-342.
- Botte R., 2004, « Vers un État illégal-légal? », *Politique africaine*, n° 93, mars, p.7-20.
- Boyer F. et Neya S., 2015, « Retours, circulations, installations? Les reconfigurations du système migratoire ivoiro-burkinabè », *Afrique et développement*, Volume XL, n° 1, p.63-79.
- Bredeloup S. et Kouraogo O., 2007, « Quand la "crise" ivoirienne stimule les trajectoires professionnelles des transporteurs burkinabè émigrés », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol.23 – n° 3 | 2007, mis en ligne le 01 décembre 2010, consulté le 04 septembre 2015 [<http://remi.revues.org/4218>; DOI: 10.4000/remi.4218].
- Choplin A. et Lombard J., 2010, « « Suivre la route ». Mobilités et échanges entre Mali, Mauritanie et Sénégal », *EchoGéo* [En ligne], 14 | 2010, mis en ligne le 16 décembre 2010, consulté le 6 septembre 2015 [<http://echogeo.revues.org/12127>; DOI: 10.4000/echogeo.12127].
- Faty M., 2011, « Note de synthèse sur la contribution des programmes majeurs de la Commission de l'UEMOA à l'amélioration des infrastructures de transport, de communication, d'eau et d'énergie du Mali », communication à la conférence sur les *Défis et opportunités économiques au Mali*, Bamako, 17-18 mars.
- Kouraogo O. et Lombard J., 2016, « De Banfora à Sinfra. Circulations de personnes et transports routiers entre Burkina Faso et Côte-d'Ivoire », in Bredeloup S. et Zongo M. (dir.), *Repenser les migrations burkinabè*, Paris, L'Harmattan, p.199-221.
- Lombard J., 2015, *Le monde des transports sénégalais*, Marseille, Éditions de l'IRD, 276 p.
- Mechlinski T., 2010, "Towards an Approach to Borders and Mobility in Africa", *Journal of borderlands studies*, 25-2, p.94-106.
- Ministère des Transports, 2009, *Annuaire statistique 2009 des transports. Burkina Faso*, Ouagadougou, 268 p.
- Observatoire des pratiques anormales, 2012, *21^e rapport de l'Observatoire des pratiques anormales (OPA). Résultats des enquêtes du troisième trimestre 2012*, USAID, UEMOA, West Africa Trade Hub, 21 p.

- Ouedraogo D., 2002, « Migrations circulaires et enjeux identitaires en Afrique de l'Ouest », *Les Cahiers du GRES*, 3(1), p. 7-23.
- Robin N., 2009, « La CEDEAO, un espace de libre circulation, poste avancé de l'espace Schengen », in Trémolières M., *Les enjeux régionaux des migrations ouest-africaines. Perspectives africaines et européennes*, Paris, OCDE/CSAO, p. 149-165.
- SITRASS IV, 1997, *Efficacité, concurrence, compétitivité : la chaîne du transport en Afrique sub-saharienne*, Lyon/Arcueil, CNRS-LET/INRETS, 419 p.
- Sorgho C., 2010, *La corruption dans le secteur de la route et du transport routier au Burkina Faso. Enjeux et perspectives*, Ouagadougou, RENLAC, 19 p.
- Steck B., 2015, « La desserte aérienne de l'Afrique, entre oligopole européen et nouveaux acteurs africains », in Lecoquierre B. et Wauters E. (dir.), *Métamorphoses du voyage et de l'exotisme du XVIII^e siècle à nos jours*, Rouen, PURH, p. 109-131.
- Tarrius A., 1985, « Transports autoproduits : production et reproduction du social », *Espaces et sociétés*, Paris, 46, p. 35-54.
- Toure M. A., 2008, *Étude du racket sur les routes en Côte d'Ivoire*, Banque mondiale/république de Côte d'Ivoire, 73 p. [rapport d'étude].
- Trémolières M., 2009, *Les enjeux régionaux des migrations ouest-africaines. Perspectives africaines et européennes*, Paris, OCDE/CSAO, 266 p.

Articles de presse en ligne

- « Abidjan-Ouagadougou : la longue traversée d'un train essoufflé », 22 octobre 2010 [<http://lebel.centerblog.net/6459466AbidjanOuagadougouLalonguetraverseduntrainessouffle>].
- « Axe Abidjan-Ouaga : coupeurs de route, racket, mauvais état de la route : le chemin de croix des voyageurs et des transporteurs », 24 juillet 2013, *Le Patriote* [<http://news.abidjan.net/h/466161.html>].
- « Tracasseries routières : des commerçants burkinabè empêchent le passage aux camions maliens à Orodara », Jeudi 25 août 2015 [<http://www.lefaso.net/spip.php?article66454>].
- « Insécurité routière : les vieux démons de la tracasserie tardent à quitter la Côte d'Ivoire », 10 novembre 2011 [<http://www.lefaso.net/spip.php?article44817>].
- « Voyage d'étude du réseau d'initiative de journalistes : dur, dur d'accéder à Cotonou », 24 août 2011 [<http://www.lefaso.net/spip.php?article43607>].
- « Intégration en Afrique de l'Ouest : rackets et tracasseries policières toujours d'actualité », 2 mai 2014 [<http://www.lefaso.net/spip.php?article59019>].
- « Poste de douane de Niangoloko : grève des transporteurs routiers contre les tracasseries », 2 mars 2014 [<http://www.lefaso.net/spip.php?article58158>].

Les Technologies de l'information et de la communication en Afrique de l'Ouest

Les politiques publiques à l'épreuve des usages

Jean-Michel LEDJOU

En Afrique, les Technologies de l'information et de la communication (TIC), en particulier la téléphonie mobile et internet, ont connu une croissance considérable au cours de ces quinze dernières années. Parce qu'elles portent en elles les ferments de l'innovation, les TIC ont ouvert de nouvelles perspectives pour le développement. Des usages l'attestent qui montrent des opportunités dans des domaines aussi variés que la prévention sanitaire, l'agriculture, la pêche, le commerce équitable et l'éducation (avec les MOOC ou CLOM). Dans ce contexte, la nécessité d'informatiser la société africaine est un *leitmotiv*. Comme le rappelle Dahmani (2005), les TIC ont suscité de nombreuses réflexions autour de projets les présentant comme un moyen de brûler les étapes du développement. C'est le fameux argument du « saut technologique », conforté par le fait que certaines technologies comme la téléphonie mobile ne requièrent pas d'investissements massifs pour être disponibles et peuvent être implantées dans n'importe quel pays.

L'espoir suscité par les TIC est tel qu'elles ont été érigées en objectif du millénaire. Il s'agit de faire en sorte « que les avantages des technologies de l'information et de la communication soient accordés à tous » (Déclaration du Millénaire, 2000). Par ailleurs, les technologies sont censées rendre l'administration publique plus efficace et l'éducation de meilleure qualité. Dans une publication, l'UIT (Union internationale des télécommunications) estime même que « le rôle des TIC dans la lutte contre la pauvreté, la croissance économique, la productivité et l'efficacité des services publics n'est plus à démontrer » (UIT, 2008).

Dans un contexte où le réseau de téléphonie fixe, fréquemment obsolète, atteint un taux de pénétration de moins de 5 % dans plusieurs pays

d'Afrique, le téléphone portable a fait l'objet d'un véritable engouement populaire. L'outil se répand d'une manière impressionnante : au cours des cinq dernières années, le nombre d'abonnés mobiles uniques en Afrique subsaharienne a progressé de 17 % par an, la région connaissant la plus forte croissance au monde (GSMA, 2014). Mais, cet essor, qui s'avère inégal entre les différents pays, est entravé par la faiblesse des infrastructures et par la limite des marchés. La situation de l'Afrique de l'Ouest ne s'apparente pas à celle de l'Afrique du Nord, ni même à celle de l'Afrique de l'Est. D'une façon générale, les habitants de la zone anglophone ont un meilleur accès au numérique que ceux de la partie francophone. Mais en Afrique de l'Ouest, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et surtout le Nigéria enregistrent un niveau d'abonnement supérieur à la moyenne régionale.

Il n'empêche qu'indépendamment du territoire auquel on se réfère, force est de constater que les politiques publiques en matière de TIC sont portées par un discours des plus technophiles. Celui-ci forge nos représentations. Evgeny Morozov, qui dénonce avec vigueur le mythe technologique, ne dit rien d'autre lorsqu'il écrit : « Il y a quelque chose d'étrange dans cette incapacité de notre imagination collective à cesser de penser à "l'internet". On n'en parle plus comme d'une chose éphémère qui pourrait cesser d'exister. C'est comme s'il était figé et permanent, voire ontologique : internet existe et existera toujours » (Morozov, 2014).

Après avoir examiné les spécificités du discours institutionnel sur les TIC et leur développement, nous nous focaliserons sur l'évolution des politiques publiques nationales en Afrique de l'Ouest, en montrant notamment pourquoi elles sont sous contraintes. Nous verrons ensuite que les changements suscités par les technologies présentent un tableau complexe et qu'un certain nombre de défis restent à relever pour que les populations puissent véritablement en tirer parti.

Les politiques publiques et la rhétorique technophile

Depuis le milieu des années 1990, les institutions internationales (ONU, Banque mondiale, UIT, Unesco, etc.) ont placé les TIC au centre des politiques de développement. Dans son rapport de 2001, le PNUD affirme que « la technologie est un outil puissant au service du développement humain et de la lutte contre la pauvreté ». Parallèlement, de nombreux États tiennent des discours éminemment optimistes autour des TIC, donnant du crédit aux déclarations d'intention et aux métaphores qui portent la croyance technologique à son apogée : « autoroute de l'information », « société de la connaissance », « société en réseau », « société de l'information », etc. Toutes ces expressions, issues du Nord, gagnent leur légitimité au fil des rencontres internationales.

L'organisation par l'UIT de deux sommets mondiaux sur la Société de l'information (SMSI de Genève en 2003 et celui de Tunis en 2005) confirme l'importance prise par les technologies au plan mondial. Ces deux sommets, auxquels participent des chefs d'État du Nord comme du Sud, aspirent à faire des TIC un moyen de développement pour tous les pays, en particulier pour les plus pauvres de la planète. Pour Bernard Miège, « Cette conviction par le discours n'a guère rencontré d'oppositions des responsables politiques ou managériaux, y compris dans les pays les plus pauvres souvent acquis à l'idée d'une révolution en cours sinon déjà réalisée. Le syntagme [société de l'information] a alors été largement considéré comme le cadre explicatif accompagnant des changements (et même une révolution) effectifs » (Miège, 2008, p. 20).

Quels que soient les syntagmes employés, ceux-ci abolissent la distinction classique entre le Nord et le Sud. Dans le même temps, ils évoquent continuellement le même point de vue, celui des États du Nord et, ce faisant, suggèrent une vue en surplomb. Les représentations qui en résultent dissolvent les tensions géopolitiques qui caractérisent le monde, comme si les États étaient tous en osmose. Or, chacun le sait, les tensions sont à l'image de la fracture numérique, elles existent non seulement entre le Nord et le Sud, mais aussi à l'intérieur des pays. Le dernier point est d'ailleurs une caractéristique du continent africain. Peu tangibles, ces formules, aux allures de slogans apatrides, le sont aussi parce qu'elles ne reflètent pas les disparités économiques, sociales et politiques de l'Afrique. Comme le dit Antonio Casili, toutes ces locutions ne sont pas seulement des façons de parler, « elles sont aussi le symptôme de notre manière de penser les technologies » (Casili, 2010). Ces représentations sont porteuses d'une promesse qui traduit en l'espèce l'avènement « d'une ère nouvelle caractérisée par la suppression de toutes les formes de frontières : celles du savoir [...], celles du commerce [...], celles de la production [...], celles des hommes [...] et enfin celles des engagements que laisse entrevoir la mise en place d'une société civile mondiale » (Laborde, 2004). Cette promesse repose sur le credo des TIC comme vecteur du bien-être collectif. L'idée n'est cependant pas récente. Comme le rappelle, Yvonne Mignot-Lefebvre « Chaque secteur de l'information et de la communication a fait tour à tour l'objet depuis 1960 des préférences des experts et a exercé auprès des dirigeants nationaux une véritable fascination. De coûteuses infrastructures ont été réalisées dans l'euphorie qui accompagnait cette course forcée, par les pays du Sud, au rattrapage des pays du Nord et qui ont alourdi ensuite la dette des pays "bénéficiaires" » (Mignot-Lefebvre, 1994, p. 248).

Toujours est-il que l'irruption des TIC constitue une rupture épistémologique, notamment parce que les applications que l'on peut en tirer dépassent largement leur secteur de production. Le numérique occupe une place prépondérante : tous les acteurs de l'économie sont affectés (États, producteurs, consommateurs, etc.) et de nombreuses sphères de la vie sont touchées. Conjointement, l'appropriation des outils se révèle de plus en plus facile, les pratiques de plus en plus addictives. Dans ce cadre, les

statistiques, avancées par les organismes internationaux, combinées à l'expertise institutionnelle, entretiennent une relation de renforcement réciproque avec le discours. Il s'ensuit une logique de classements qui conduit à opérer une sorte de palmarès entre les pays. À partir de là, émergent de bons et de mauvais élèves. Ces derniers sont appelés à fournir d'importants efforts au risque de ne pas tirer profit des bénéfices de la société de l'information. Les statistiques participent ainsi d'une forme d'injonction et assoient une idéologie déterministe dans un contexte discursif où développement économique et développement des TIC sont étroitement liés. Cette idéologie atteint également la pensée de certains chercheurs qui considèrent que les TIC « contribuent au développement économique des pays au même titre que des services comme l'accès à l'eau potable, l'électricité ou les transports ». On voit donc bien comment les discours militent en faveur du déploiement des infrastructures et de l'accès aux TIC, en encourageant l'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence.

La montée en puissance des valeurs de marché

L'ouverture des sociétés aux TIC, au Nord comme au Sud, s'est déroulée dans le cadre d'une réforme du marché des télécommunications, instituant d'une part la déréglementation et la libéralisation du secteur et, d'autre part, la privatisation des opérateurs de télécommunications. Les institutions internationales (UIT, FMI, OMC, Banque mondiale) ont appuyé ces changements fondés sur la concurrence et la levée de fonds privés sur le continent africain. Mieux, ces réformes ont été présentées comme indispensables à la diffusion des technologies.

Si pour les pays du Nord ces évolutions correspondent à la mise en œuvre de politiques publiques adoptées dans le cadre de décisions souveraines, pour plusieurs États africains, elles résultent bel et bien d'une politique multilatérale. L'exemple de la privatisation de la Société nationale des télécommunications sénégalaise (Sonatel) en 1997 sans débat à l'Assemblée nationale est symptomatique de ce qui s'est produit dans la plupart des pays africains. Non pas que les privatisations se soient déroulées contre la volonté des États, mais la contrepartie n'a pas été sans conséquence puisqu'il s'est agi notamment d'ouvrir à la concurrence un secteur stratégique sous monopole étatique. Au Sénégal, comme ailleurs, les mesures imposées par les plans d'ajustements structurels ont contraint les États africains à accepter l'ouverture de leurs marchés domestiques, et ont conduit à la fin du monopole naturel, structure jusqu'alors prédominante dans le domaine des télécommunications.

Mais, dans un environnement marqué par la rareté des ressources financières et par l'importation des TIC, les États africains ont vu une

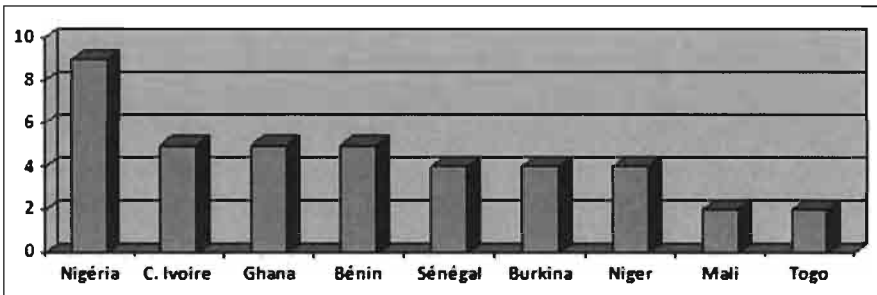
aubaine dans la commercialisation de licences d'exploitation à des entreprises internationales. Cela a constitué pour eux un moyen d'encaisser des devises à bon compte. Le processus de privatisation leur a également permis de s'affranchir des contraintes de la modernisation des infrastructures. De leur côté, les institutions financières internationales ont considéré que privatiser les entreprises de télécoms entraine dans une logique d'apurement de la dette extérieure. Il reste tout de même que les États ont éprouvé des difficultés à faire respecter le cahier des charges que les opérateurs avaient pourtant accepté au moment de la vente des licences. Ainsi, les infrastructures se concentrent essentiellement dans les villes les plus peuplées, là où vit une population dont le pouvoir d'achat est *a priori* supérieur à la moyenne. De ce fait, les zones rurales, nettement moins génératrices de profit sont laissées à l'écart. Au Niger, par exemple, les différends entre État et opérateurs sont dus au fait que « la couverture nationale prévue dans les cahiers des charges n'est pas assurée. Le territoire n'est couvert qu'à hauteur de 52 % et le taux de pénétration ne dépasse guère 25 % » (Abba, 2015).

En ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest, nul ne peut, au demeurant, nier des progrès notables dans l'extension des communications voix au cours de ces dernières années. Il conviendrait malgré tout de renforcer l'accès à la large bande. Cette dernière est effectivement « considérée comme un élément essentiel pour le développement d'une société du savoir et de l'information, et pour parvenir à "l'inclusion numérique" de l'ensemble du territoire, y compris des zones rurales et des régions éloignées » (GSMA, 2013).

De ce point de vue, l'atonie du secteur de la téléphonie fixe compromet l'expansion de l'internet haut débit, en particulier parce qu'elle bloque la croissance de l'ADSL. Dans plusieurs pays d'Afrique, on constate même une quasi-stagnation du nombre d'abonnés au téléphone fixe. Selon l'UIT, onze millions d'Africains sont abonnés au fixe en 2007 contre douze millions en 2011, soit une progression de 2 % par an. Cette situation n'est pas sans conséquence : l'Afrique est devenue la seule région du monde dans laquelle l'essor du mobile a pour corollaire l'augmentation du coût de la téléphonie fixe. C'est ainsi que les opérateurs historiques tentent de compenser le manque à gagner lié à la baisse du trafic qui s'est reporté sur la téléphonie mobile. Le décalage est saisissant : en 2011, l'Afrique compte 645 millions d'abonnés au mobile. Cet état de fait explique certainement pourquoi les tentatives de privatisation d'opérateurs historiques ont avorté dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, dont le Bénin, le Nigéria et le Niger. Avec le ralentissement économique mondial de ces dernières années, les investisseurs deviennent rares et exigeants. Ceux-ci cherchent essentiellement à investir dans les équipements pour les réseaux mobiles. Le potentiel de rentabilité de l'Afrique est à l'origine si prometteur qu'elle recense aujourd'hui plus de 200 opérateurs sur son territoire. La phase de conquête du marché africain est toutefois quasi révolue. D'abord, en raison du nombre d'opérateurs présents (voir figure 1) dans

chaque pays, l'objectif actuel est moins de devenir un acteur supplémentaire que de s'engager dans des processus de cession/acquisition. Ensuite, les États, bien conscients des enjeux financiers induits, n'accordent ou ne renouvellent les licences aux opérateurs qu'à des prix souvent prohibitifs. Dans ces circonstances, les opérateurs internationaux ont été amenés à adapter leurs stratégies en fonction de l'attractivité des marchés, celle-ci étant rattachée entre autres au nombre de concurrents, à l'obligation de couverture, mais aussi au nombre d'habitants et au pouvoir d'achat de ces derniers.

Figure 1. *Concurrence dans la téléphonie mobile en Afrique de l'Ouest : nombre d'opérateurs sur le marché de la téléphonie mobile*



Sources : GSMA et compilation auteur.

En matière de téléphonie mobile, la qualité de service fait parfois défaut pour les consommateurs. Il arrive que les coûts de connexion entre deux réseaux distincts soient onéreux. Dans un passé proche, cela a même conduit certains clients du Sénégal et du Mali à souscrire deux abonnements distincts. Sur ce versant, même si la chose est moins répandue aujourd'hui, des difficultés d'interconnexion se sont aussi manifestées dans quelques pays, rendant impossible la communication entre des réseaux de téléphonie mobile concurrents. Il ne fait aucun doute que pour certains opérateurs historiques, l'instauration d'un système d'interconnexion dissuasif est un moyen de faire pression sur la concurrence.

Quand bien même la plupart des pays disposent d'une autorité de régulation, celles-ci ont parfois bien des difficultés à exercer leur rôle. Chargées entre autres de maintenir des conditions de concurrence loyales et de préserver l'intérêt des consommateurs, elles n'ont pas toujours les coudées franches. Quelques-unes, comme l'Autorité de régulation des postes et des télécommunications de la république de Guinée, sont *de facto* placées sous la tutelle des pouvoirs publics et ne jouissent donc pas d'une réelle indépendance financière. D'autres sont opportunément confiées à des hommes politiques proches du pouvoir. Le fait que l'État conserve un droit de regard sur le secteur des télécommunications limite la transpa-

rence, et peut, par là même, restreindre la démocratisation de l'accès. La confusion des pouvoirs, voire la collusion des intérêts, supporte mal la présence sur le marché d'une autorité indépendante dont l'objectif est la sanction des pratiques opaques associées notamment aux procédures d'octroi de licences et aux transactions opérées entre acteurs. Car la mise en place des autorités de régulation vise d'abord et avant tout à garantir aux opérateurs étrangers un cadre d'investissement pérenne.

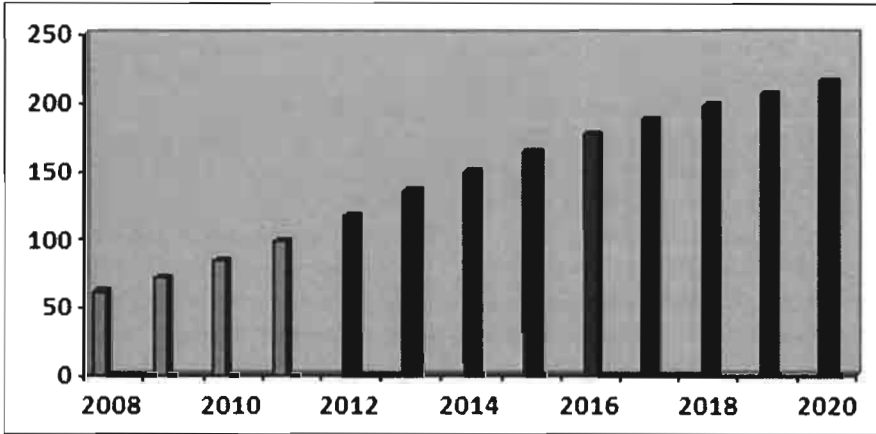
À travers l'exemple des autorités de régulation, on comprend pourquoi le manque d'efficacité des politiques publiques peut avoir partie liée avec la pratique des États. La nécessité de posséder des règles claires et transparentes s'impose d'autant plus aux États que la place prise par les terminaux numériques ne cesse de progresser. Le téléphone mobile constitue aujourd'hui le principal vecteur de communication en Afrique. Une situation que les organisations internationales expliquent par l'instauration de la concurrence dans un secteur qui jusque-là était sous monopole public. Pour elles, c'est le désengagement de l'État qui a conduit au déploiement rapide du mobile. Beaucoup sur le continent ont adopté la téléphonie mobile sans jamais avoir été abonnés à une ligne fixe. Nous allons le voir, dans bien des cas, l'outil permet de pallier les carences du fixe et de répondre, à la place des pouvoirs publics, aux besoins de base des populations vulnérables.

L'essor de la téléphonie mobile par substitution

Avec un taux de pénétration de 31 % pour la zone subsaharienne, le marché du téléphone mobile est toujours en phase de croissance. L'Afrique de l'Ouest s'inscrit dans la même tendance, quatre personnes sur dix possèdent un abonnement. Ce dernier résultat doit néanmoins être relativisé puisque le Nigéria comporte à lui seul près de la moitié des abonnés. Il reste que dans une région de 331 millions d'habitants, le mobile offre encore une forte marge de progression par rapport à l'Europe où le taux avoisine les 123 %. L'opérateur français, Orange, l'a bien compris qui, dès la fin des années 1990, en se lançant à la conquête du marché africain, a anticipé la saturation de son marché intérieur. L'entreprise a investi dans dix-neuf pays du continent.

Localement, les opérateurs misent sur la réalisation de marges faibles sur un volume de clients important. Ils se sont d'ailleurs bien insérés dans le tissu socio-économique, avec un système de cartes prépayées qui convient parfaitement à un continent dont le taux de bancarisation est très faible. Fait notable, ce système permet aux entreprises télécoms de se constituer une belle avance de trésorerie. Il en va de même de la possibilité d'acheter des unités téléphoniques dans les rues. Existente par ailleurs des procédés permettant le partage des crédits entre abonnés.

Figure 2. *Nombre d'abonnés uniques au téléphone mobile en Afrique de l'Ouest (en millions)*



Source: GSMA, *The Mobile Economy. Sub-Saharan Africa* 2014.

Nombre d'applications répondent ainsi à des besoins spécifiques et viennent pallier les carences informationnelles locales. Manobi¹ propose, par exemple, des données métiers aux petits producteurs. Ceux-ci peuvent suivre les prix auxquels s'écoulent leurs produits sur les marchés et deviennent donc moins tributaires des différents intermédiaires. L'entreprise donne également accès à des prévisions météorologiques fort utiles aux agriculteurs. Dans un autre registre, des services de mobile *banking* sont apparus, qui permettent des transferts d'argent, des paiements chez les commerçants ou la souscription de polices d'assurance. Ces services, qui remportent un franc succès au Kenya depuis le début des années 2000, essaient en Afrique de l'Ouest. Il faut dire que le dispositif offre l'opportunité d'effectuer des opérations financières en contournant les banques. Celui-ci concourt au surplus à la transparence des transactions. Les pouvoirs publics n'y voient donc que des avantages. Ce d'autant que la technique en plein développement augmente l'attractivité du secteur et, par ricochet, le prix de renégociation des licences.

Comparé au développement du mobile, internet progresse lentement. La demande, pourtant très forte, bute sur le manque d'équipements indispensables en téléphonie fixe. Qui plus est, les coûts de connexion se maintiennent à un niveau élevé dans plusieurs pays, pénalisant au passage le taux de pénétration de la large bande fixe. L'Afrique de l'Ouest est par

1. Constituée en 2001, Manobi S.A. est installée à Dakar, Sénégal, avec des ramifications en Afrique de l'Ouest (Mali, Côte d'Ivoire, Bénin, Niger, Burkina). Spécialisée dans les systèmes d'information intégrés et géographiques à forte convergence web-mobile, elle propose des solutions spécifiques par filière métier pour les professionnels et les entreprises du secteur rural (informations agricoles, relevés de prix...).

conséquent dépendante des réseaux mobiles, bien mieux implantés, pour accéder à internet. À terme, ce mode d'accès progressera grâce aux avancées réalisées dans le domaine des infrastructures, en particulier avec l'élargissement de la diffusion de la norme 4G. Actuellement cantonnée à quelques pays comme le Nigéria ou le Ghana, une plus grande mise en œuvre de la 4G ne fera que renforcer l'utilisation d'internet à partir d'appareils mobiles. En 2013, près de neuf abonnés sur dix utilisent toujours les réseaux 2G en Afrique de l'Ouest. Cela étant, à l'horizon 2020, le taux des connexions 2G devrait chuter à 60 % au profit de la 3G et de la 4G (GSMA, 2014).

Afin d'inciter les consommateurs, des opérateurs comme Orange ou MTN commercialisent depuis peu des smartphones *lowcost*. Aux toutes premières solutions, basées essentiellement sur l'échange de SMS (*Short Message Service*) entre des individus quelquefois situés dans des zones isolées (petits producteurs, soignants, etc.), succèdent désormais des applications qui fournissent des données spécifiques. Les usages se personnalisent progressivement et sont moins bricolés qu'auparavant. Les applications transforment le portable en couteau suisse. Car, comme le rappelle un rapport de la Banque mondiale, « les tout derniers smartphones ne font pas qu'investir l'espace jadis occupé par l'ordinateur, ils le réinventent en offrant bien plus encore en termes de services de téléphonie vocale et non vocale » (Banque mondiale, 2012, p.9).

Si le mobile comble des carences, il est également un ustensile de mode. Sur un territoire où les subventions de terminaux ne sont que peu répandues, nombre de jeunes gens cherchent à faire l'acquisition de modèles disposant de fonctionnalités récentes. Certains arrivent à se procurer des smartphones à moindre de frais en ayant recours à la diaspora. Ceux qui ne peuvent en acheter ou qui ne peuvent bénéficier de réseaux à l'étranger se tournent vers le marché informel qui propose des appareils de seconde main, voire la possibilité de téléphoner ou de surfer à des tarifs défiant toute concurrence. Les TIC « sont ainsi devenues un secteur majeur de la croissance récente d'une nouvelle économie informelle dans les villes africaines [...] et sont aujourd'hui des marqueurs du paysage urbain » (Chéneau-Loquay, 2010, p.109). Ces activités informelles en rapport avec les TIC sont, la plupart du temps, exercées par de jeunes sans-emploi que les pouvoirs publics laissent faire, faute de pouvoir juguler le chômage. Enfin, de multiples rapports d'institutions internationales l'attestent : dans la relation « croissance-développement », la part du numérique se révèle cruciale et contribue au renforcement de la tertiarisation de l'économie. Toutefois, les promesses relatives à l'essor du numérique sont contraintes par les politiques publiques nationales.

Les promesses contraintes par les politiques publiques nationales

Dans la mesure où elles déterminent la réglementation, les politiques publiques ont un rôle de tout premier ordre. L'évolution technologique requiert en effet un ajustement systématique de la réglementation. Malgré des résultats encourageants, on déplore ici ou là un manque de visibilité des stratégies nationales. « Certains pays n'ont défini des politiques que dans l'élan d'intérêt pour les politiques TIC de la fin des années 1990 et du début des années 2000, mais ne les ont ni appliquées ni actualisées en vue de relever les défis de plus en plus complexes du nouveau millénaire » (BAD, 2013, p.47). Même lorsqu'ils sont dotés d'un plan de mesures, l'application de celles-ci est dans bien des cas sujette à caution. Au Sénégal où le volontarisme technologique est partout proclamé, aucun plan de développement stratégique ne sera disponible entre 2000 et 2005. Après avoir élaboré une stratégie TIC entre 2005 et 2010, le pays se retrouve de nouveau sans cap. L'absence de stratégie nationale clairement identifiée en matière de politiques publiques des TIC est préjudiciable aux entreprises comme aux ménages.

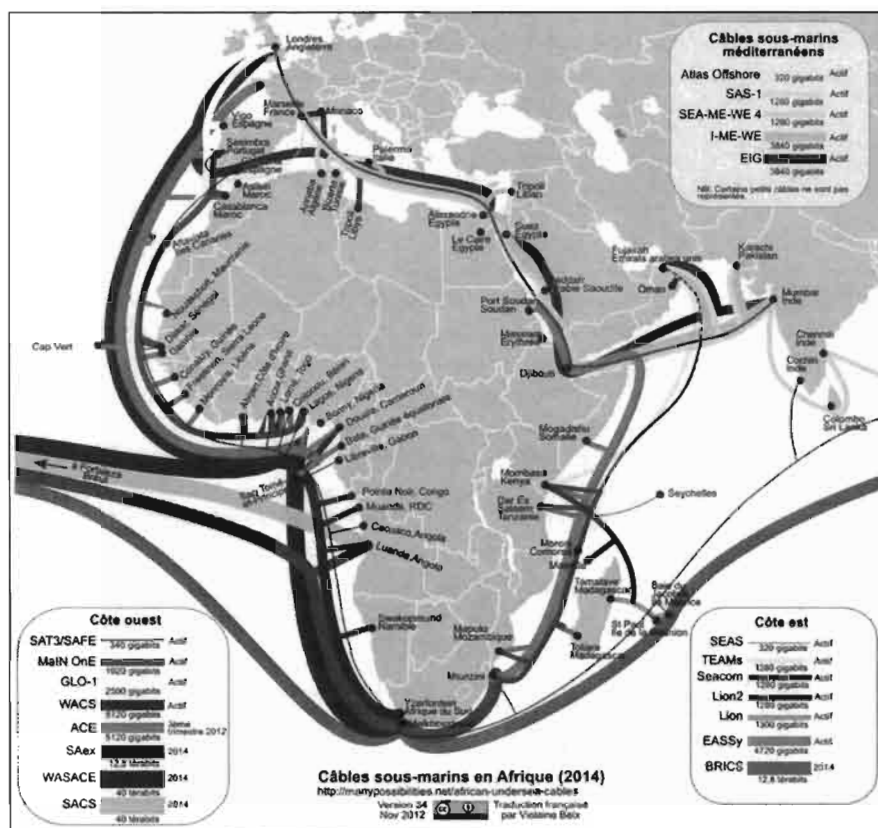
S'il semble, en outre, primordial que tout un chacun puisse disposer d'informations, il ne faut pas perdre de vue que plusieurs contraintes pèsent sur les États. Il existe d'abord des freins de nature culturelle à l'instar de l'illettrisme. Viennent également s'ajouter des questions de ressources. L'utilisation d'un ordinateur est conditionnée par l'accès à l'électricité. On retrouve les mêmes limites avec les smartphones qui bénéficient pour l'heure d'une autonomie fort limitée. Dans un autre domaine, la recherche demeure embryonnaire sur la question des technologies. Même si quelques produits pensés en Afrique² se font jour, la plupart des États sont tributaires de l'extérieur pour ce qui est de la conception d'objets technologiques.

Bien que les politiques publiques doivent encore gagner en efficacité sur l'ensemble des points évoqués ci-dessus, elles ont permis, souvent d'ailleurs à travers le financement de bailleurs de fonds, d'améliorer les connexions aux câbles sous-marins.

Dès lors, les pays qui disposent d'une façade maritime sont mieux connectés que les autres ; les capitales d'Afrique de l'Ouest, tournées vers la mer, moins exposées aux difficultés de connexion que les zones rurales enclavées. Ces dernières restent encore trop soumises à une couverture satellitaire, moins performante et particulièrement onéreuse pour l'utilisateur final. La difficulté majeure réside dans la mise en place de réseaux nationaux et même régionaux. Ce qui explique les grandes disparités terri-

2. Il en est ainsi de *Qelasy* considérée comme la première tablette éducative africaine. Elle sert à la fois à écrire, à stocker des manuels de cours et d'exercices, comme à interagir avec les parents. Le prix du produit se révèle accessible (moins de 300 euros). Bien que produite en Chine, l'intérêt de cette tablette repose sur le fait qu'elle symbolise la technologie inversée puisque pensée en Afrique.

Illustration 1. Carte des câbles sous-marins desservant l'Afrique en 2014



Source : *Le Monde Afrique*, 18 février 2015.

toriales dans l'usage des télécommunications. Cependant, quelques États comme le Burkina Faso ou le Togo ont financé des infrastructures haut débit, contribuant ainsi à la démocratisation de l'accès.

Sur le plan économique, peu d'États d'Afrique de l'Ouest semblent avoir mis leurs paroles en actes en ce qui concerne le développement d'internet. Aucun pays n'a par exemple entrepris de diminuer de façon significative les taxes à l'importation pesant sur les équipements informatiques. Celles-ci restent élevées. Dans le même esprit, les opérateurs télécoms comptent parmi les contribuables les plus importants de la région. En moyenne, l'UIT évalue les recettes fiscales issues de la téléphonie à 7%. Cette forte contribution induit sinon une dépendance, du moins une asymétrie des rapports entre les pouvoirs publics et les opérateurs internationaux. En effet, depuis la libéralisation, le rôle des États s'amenuise et ces derniers doivent composer avec des multinationales. Face à des structures oligopolistiques collusives, certaines interventions des pouvoirs publics, indispensables pour préserver l'intérêt des citoyens, sont parfois

perçues comme une atteinte au marché. Il est pourtant légitime de se demander si la mission de « connecter la population » doit revenir aux seuls opérateurs.

Par ailleurs, les politiques publiques doivent être davantage inclusives pour tenir compte des diversités culturelles et linguistiques. Les TIC reposent en effet sur un modèle contributif qui suppose la participation des utilisateurs. L'Afrique de l'Ouest, riche de sa culture et de ses dialectes, est peu présente sur la toile. Cet état de fait souligne à nouveau le déséquilibre des flux d'information entre le Nord et le Sud, tel qu'il était dénoncé par le rapport MacBride en 1980. Or accroître les capacités des individus, au sens d'Amartya Sen, afin de leur fournir de meilleurs moyens pour se soigner, s'instruire ou participer à la vie citoyenne, impose la multiplication de contenus africains. Dans une telle perspective, la question des usages est indissociable de celle de l'éducation. Acquérir des connaissances est d'abord et avant tout un apprentissage, nécessitant le tri et la hiérarchisation des informations, assez peu corrélé au maniement des TIC. La solution ne se limite donc pas à la technologie, mais comporte des aspects quintessentiellement politiques. Les formations en ligne ouvertes à tous, comme les MOOC, nous en donnent une illustration. Si à l'heure actuelle, ces dispositifs connaissent un grand succès sur le continent, on peut s'interroger sur leur devenir, dans la mesure où la plupart des universités qui les mettent à disposition gratuitement, en particulier aux États-Unis, sont payantes. Régis Debray le confirme à sa manière : « S'il y a bien, avec les révolutions numériques, une économie du gratuit, c'est pour mieux imprégner les esprits des valeurs et pouvoirs du monnayable. Le gratuit est le cheval de Troie du payant, et le cadeau Bonux [...] est un pousse à l'achat (plus un produit est consommé, plus il devient intéressant) » (Debray, 2014, p. 18). À l'évidence, tôt ou tard, l'action publique devra réguler ces initiatives.

Conclusion

S'il est indéniable que la privatisation du secteur des télécommunications a permis de moderniser des infrastructures et de connecter l'Afrique de l'Ouest aux réseaux, des efforts sont encore à accomplir pour diffuser les technologies dans toute la population. Cet objectif réintroduit le débat sur le rôle stratégique de l'État car le rythme rapide des innovations commande une capacité d'adaptation des pouvoirs publics d'un point de vue politique et réglementaire. Il rend également nécessaire une meilleure harmonisation de la réglementation sur l'ensemble du continent. Les TIC ne sont cependant pas une fin, mais un moyen. Plus que toute autre partie du monde, la région a besoin d'innovations technologiques. Néanmoins, les États ne peuvent faire l'économie d'une réflexion sur les implications

politiques qu'elles entraînent. Car, en dépit des progrès constatés, la responsabilité de connecter l'Afrique ne peut être laissée à la seule logique industrielle des opérateurs.

Liste des références citées

- Abba H., 2015, « Les États-Nations peuvent-ils faire face à la puissance économique des multinationales de téléphonie mobile? Le cas du Niger », in Kiyindou A. (s/d), *Quand l'Afrique réinvente la téléphonie mobile*, Paris, L'Harmattan, p.51-66.
- Banque mondiale, 2012, *Information et communications au service du développement : exploiter au maximum la téléphonie mobile*, Abrégé, 17 p.
- Benamarane D. et al. (s/d), 2005, *Les télécommunications entre bien public et marchandise*, Paris, éditions Charles Léopold Meyer, 377 p.
- Casili A., 2010, *Les liaisons numériques. Vers une nouvelle sociabilité?*, Paris, Seuil, 331 p.
- Chéneau-Loquay A., 2010/2, « L'Afrique au seuil de la révolution des télécommunications. Les grandes tendances de la diffusion des TIC », *Afrique contemporaine*, n° 234, p.93-112.
- Chéneau-Loquay A., 2008, « Rôle joué par l'économie informelle dans l'appropriation des TIC en milieu urbain en Afrique de l'Ouest », *Netsuds*, n° 3, p. 109-126.
- Dahmani D., 2005, « Les TIC : une chance pour l'Afrique », in Gabas J-J., *Société numérique et développement en Afrique. Usages et politiques publiques*, Paris, Karthala, p. 13-34.
- Debray R., 2014, *L'erreur de calcul*, Paris, Les éditions du Cerf, 56 p.
- GSMA, 2014, *The Mobile Economy. Sub-Saharan Africa 2014*, 68 p. [http://www.gsma.com/mobileeconomy/archive/GSMA_ME_SubSaharanAfrica_2014.pdf].
- Kiyindou A. (s/d), 2009, *Fractures, mutations, fragmentations, de la diversité des cultures numériques*. Paris, Hermès, Lavoisier, 257 p.
- Laborde A., 2004, « Mettre les nouvelles technologies au service du développement, une analyse critique du discours du PNUD », Les cahiers de *Netsuds* [En ligne], numéros en texte intégral, *Réduire le fossé numérique Nord-Sud : quels enjeux?*, mis à jour le: 17/06/2011 [<http://revues.mshparisnord.org/netsuds/index.php?id=415>].
- Ledjou J.-M. et Dahmani A., 2011, « Le développement des télécommunications dans les Suds. Retour sur une décennie de diffusion des TIC en Afrique de l'Ouest et au Maghreb », *Tic & société* [en ligne], 5 (2-3), mis en ligne le 20 juin 2012 [<http://ticetsociete.revues.org/1057>; DOI: 10.4000/ticetsociete.1057].
- Ledjou J.-M. et Randrianasolo-Rakatobe H., 2013, *Des réseaux et des hommes. Les Suds à l'heure des TIC*, Paris, Karthala, 430 p.
- Miège B., 2008, « L'imposition d'un syntagme : la société de l'information », *Tic & société*, Vol.2, n° 2, p. 11-34.
- MacBride S., 1980, *Voix multiples, Un seul monde* (Communication et société aujourd'hui et demain), Paris, La documentation française, Nouvelles Éditions Africaines/Unesco, 357 p.
- Mignot-Lefebvre Y., 1994, « Technologies de communication et d'information, une nouvelle donne internationale », *Tiers-Monde*, n° 138, p.245-277.
- Morozov E., 2014, *L'aberration du solutionnisme technologique. Pour tout résoudre, cliquez ici*, éditions FYP, 351 p.

- Sen A., 2000, *Un nouveau modèle économique, Développement, Justice, Liberté*, Paris, Odile Jacob, 356 p.
- Tcheng H., Huet J-M., Viennois I. et Romdhane M., février 2009, « Télécommunications et développement en Afrique », *Futuribles*, n° 349, p.39-51.
- UIT, 2008, *Indicateurs des télécommunications/TIC Africaines : à la croisée des chemins*, 136 p.

Formes de résilience et stratégies de politique publique

De la résilience individuelle à la résilience sociale

Jean Marcel KOFFI et Jean-Luc DUBOIS

La résilience est un concept polysémique du fait de son usage multidisciplinaire. De la physique à l'écologie, et à la psychologie, elle ne bénéficie pas d'une définition unifiée; à telle enseigne que certains l'analysent au pluriel: résiliences (Tisseron, 2008). Même à l'intérieur d'une même discipline, comme la psychologie, elle est définie de manières fort diverses. La résilience peut être appréhendée comme un trait caractéristique de personnalité ou comme un processus (Tisseron, 2008; Koffi, 2010). Selon l'échelle d'analyse, elle peut revêtir différentes formes. S'il est courant de l'appréhender au niveau individuel, il est aussi possible de l'analyser au niveau collectif, notamment communautaire et social. Malgré la diversité des approches, Tomkiewicz (2000) souligne néanmoins la possibilité d'un espace consensuel de convergence définitionnelle. Ce texte explore tout d'abord une possibilité de construction de cet espace de consensus et de convergence définitionnelle. Ensuite, il analyse dans une perspective psychosociale, trois formes de résiliences pouvant être appréhendées dans cet espace: la résilience individuelle, la résilience collective déclinée sous des formes communautaires et la résilience sociale. Enfin, il explore les stratégies de politiques publiques qui peuvent permettre de surmonter les vulnérabilités associées à ces formes de résiliences.

Construction d'un espace consensuel de convergence définitionnelle de la résilience

Convenir d'une définition de la résilience n'est pas un exercice aisé. Chaque auteur y va de sa formulation selon sa conception et les aspects

qu'il entend valoriser. Cet exercice est cependant nécessaire pour favoriser un dialogue interdisciplinaire constructif, en réponse aux enjeux sociétaux liés à l'engouement généralisé autour de la résilience. On peut remarquer à partir d'une grille de lecture comparative, que la variété des formulations définitionnelles contribue plus à enrichir la compréhension du concept, qu'à semer de la confusion et de l'opposition stérile. L'idée d'un espace consensuel de convergence définitionnelle vise à réconcilier autour d'un socle analytique commun. Cela permet d'envisager un vecteur définitionnel, que nous construisons à partir de quelques formulations relativement significatives, venant des principaux auteurs de la résilience. Des précautions épistémologiques sont nécessaires à cette fin.

Interdisciplinarité et distinction de l'objet d'analyse

Il est important de souligner en prélude, puisque l'essentiel de nos développements analytiques concernera l'approche psychosociale, que dans les approches physique et écologique, le critère de qualité du système est fondamental. Contrairement à l'approche psychologique qui se centre plus sur la personne ou le groupe, la démarche écologique est plutôt de type systémique, notamment dans l'analyse des systèmes complexes adaptatifs de types socio-écologiques (Adger, 2000; Young, 2010). Si on trouve les idées fortes de résistance et d'unicité d'un équilibre stable dans l'approche physique de la résilience, la définition pionnière de Holling (1973) privilégie celles de persistance et de stabilité de l'équilibre. Cette définition fait ainsi prévaloir l'idée d'un mouvement d'aller et de retour persistant à l'état initial. Les variations analytiques à partir de ces repères conceptuels pionniers aboutiront à l'idée qu'un système résilient a la capacité d'absorber un choc, tout en conservant ses structures qualitatives essentielles en dépit d'une quelconque perturbation (Gunderson et Holling, 2002; Resilience Alliance, 2002; Walker *et al.*, 2004; Walker et Salt, 2006; et bien d'autres). La résilience désigne alors la qualité d'un système capable d'absorber un choc perturbateur sans rompre (réversibilité), en continuant à se maintenir en se réorganisant (auto-organisation) et en se renouvelant par apprentissage, notamment du fait de son adaptabilité et de sa transformabilité (Walker *et al.*, 2004, 2006). L'adaptabilité et la transformabilité traduisent deux formes de capacités décentralisées et non intentionnelles propres aux systèmes complexes physiques et écologiques. Si l'adaptabilité traduit la capacité décentralisée à gérer la résilience par auto-organisation du système, la transformabilité quant à elle, tient à sa capacité à innover lorsque le choc est tel que le système devient intenable, c'est-à-dire lorsque l'adaptation n'est plus possible (Walker *et al.*, 2004, 2006). Ainsi, l'adaptabilité peut certes aider à renforcer la résilience, mais elle peut aussi la miner si l'ampleur du changement surpasse la capacité d'adaptation du système (Nelson, 2011). Il est important d'en tenir compte, notamment lorsqu'il s'agit des systèmes socio-écologiques, dans

lesquels l'action anthropique et intentionnelle se distingue de celle des autres êtres vivants et non vivants. La capacité non intentionnelle n'est pas l'apanage exclusif des autres êtres vivants et non vivants. Elle se rencontre aussi chez les humains, qui en plus sont capables d'actions intentionnelles (Walker *et al.*, 2004, 2006); ce qui amène à distinguer fondamentalement l'objet d'analyse dans les approches écologiques et psychologiques. D'un côté, il s'agit de la nature physique et vivante, tandis que de l'autre côté, l'analyse se centre sur les êtres humains en interaction avec le milieu et la société.

Analyse de définitions psychosociales de la résilience

Dans le champ de l'analyse psychosociale, Manciaux (2001) milite pour une définition « humaniste » de la résilience. Nous convoquons dans cette perspective deux registres de définitions, l'un descriptif et l'autre fonctionnel.

D'une part, pour Manciaux et Tomkiewicz (2000), « résilier, c'est se reprendre, aller de l'avant après une maladie, un traumatisme, un stress. C'est surmonter les épreuves et les risques de l'existence, c'est-à-dire résister, puis les dépasser pour continuer à vivre le mieux possible. C'est résilier un contrat avec l'adversité ». Vanistendael et Lecomte (2000), pour leur part, s'attachent au fait qu'« être résilient ne signifie pas rebondir, au sens strict du terme, mais croître vers quelque chose de nouveau [...]. Rebondir vers un état initial est ici impossible, il s'agit plutôt de bondir en avant, d'ouvrir des portes sans nier le passé douloureux, mais en le surmontant ». Pour Cyrulnik (2003), on ne peut parler de résilience que « s'il y a eu un traumatisme suivi de la reprise d'un type de développement, une déchirure raccommodée. Il ne s'agit pas du développement normal puisque le traumatisme inscrit dans la mémoire fait désormais partie de l'histoire du sujet comme un fantôme qui l'accompagne. Le blessé de l'âme pourra reprendre un développement, dorénavant infléchi par l'effraction dans sa personnalité antérieure ».

En s'attelant à décrire ce qu'est la résilience par élimination de ce qu'elle n'est pas, ces auteurs tendent à déconstruire un certain nombre d'idées reçues, notamment celles qui concernent la nature du choc, et le rebond vers l'équilibre initial. Dire qu'il ne peut y avoir résilience que s'il y a eu un traumatisme suivi d'un type nouveau de développement de l'ordre de la « déchirure raccommodée » exclut tout « développement normal » lié à un simple changement négatif des circonstances de la vie. Le traumatisme caractérise donc le choc de résilience. Lorsqu'un tel choc se produit, la personne impactée doit résister à la bourrasque et se dépasser pour aller de l'avant de manière renouvelée, de sorte à pouvoir vivre le mieux possible malgré le traumatisme. Il ne s'agit donc pas de nier le traumatisme, mais de le surmonter.

D'autre part, la fonction capacitaire est aussi mise en avant par Manciaux (2001), pour qui « la résilience est la capacité d'une personne ou d'un groupe à se développer bien, à continuer à se projeter dans l'avenir, en présence d'évènements déstabilisants, de conditions de vie difficiles, de traumatismes parfois sévères ». Pour sa part, Michael Rutter (1998), précurseur du concept avec Emmy Werner (1982) et Norman Garmezy (1993), indique que « la résilience est la capacité de bien fonctionner malgré le stress, l'adversité, les situations défavorables ». Tisseron (2008), quant à lui, distingue sur la base de l'origine latine du mot, entre « le pouvoir de résister à tout » et la capacité à se reconstruire après un choc. Il conclut qu'« en pratique, nous verrons que les deux entrées coexistent : la résilience est à la fois la capacité de résister à un traumatisme et celle de se reconstruire après lui ».

La résilience comme une capacité à résister et à surmonter les épreuves s'inscrit dans un registre de potentialité d'action individuelle (« personne ») et collective (« groupe »). Cette capacité d'action est positive et socialement désirable. L'idée de « se développer bien, à continuer à se projeter dans l'avenir » et celle de « capacité de bien fonctionner malgré le stress, l'adversité, les situations défavorables » vont au-delà de l'ordre des mécanismes de défense de l'organisme pour prendre en considération les préoccupations de normes et de soutenabilité sociales. Piller les autres en période de catastrophe, par exemple, ne peut être considéré comme une action de résilience, dans la mesure où elle sera l'objet de réprobation sociale pendant et, voire même de sanction sociale, après la crise. Cela donne un sens particulier à la notion d'adaptation dans l'approche psychosociale de la résilience. Il en est de même pour la transformabilité, qui a trait à la recomposition sociale avec l'émergence en période de crise de nouveaux leaders et éveilleurs de conscience pouvant amener les autres à sortir de l'emprise du traumatisme.

Ce tour d'horizon montre qu'il y a bien un espace de convergence définitionnel de la résilience, qui fonde le sens commun de son usage courant. Bien que ces multiples formulations structurent diverses approches de la résilience, en termes de trait caractéristique de personnalité (qualité) ou de processus, Tomkiewicz (2000) souligne quand même que dans le domaine psychologique, ces définitions sont « assez convergentes, consensuelles ». Elles ne privilégient ni le déterminisme, ni la prédiction, encore moins l'ordre de la fatalité ; ce qui est plutôt tentant lorsque la résilience est exclusivement envisagée comme une qualité. C'est pourquoi, on trouve finalement dans l'approche psychosociale, une définition générique d'usage courant, mettant en avant trois temps imbriqués : la capacité de résister à des situations traumatiques, à les dépasser (refus de la fatalité, rébellion), afin de se reconstruire pour mieux vivre¹ (rebond). Ces situations traumatiques peuvent être de différents ordres, soit global (guerre,

1. Cela représente selon B. Cyrulnik le « programme commun », c'est-à-dire « les difficultés, le combat pour la résilience, le combat pour répartir dans la vie le moins mal possible. » (Gonnet et Koffi, 2010, p. 79).

catastrophe, génocide, exode, camps de concentration, etc.), soit individuel (abus sexuels, maltraitance, maladie grave, stress, deuil d'un parent, pauvreté, exclusion, etc.).

Repères fondamentaux d'une résilience individuelle et psychosociale

La résilience en psychologie positive est une représentation métaphorique du concept emprunté à l'origine à la physique. Elle s'est cependant distanciée du sens originel qui traduit l'idée de résistance et de persistance, en termes de maintien ou de retour à un équilibre initial. Dans le domaine de la psychologie positive, Vanistendael et Lecomte (2000) récusent la possibilité du rebond vers un état initial. Pour eux, il s'agit plutôt d'un bond en avant qui ouvre des portes nouvelles, sans pour autant nier le passé certes douloureux, mais de le surmonter. D'essence psychosociale (Lecomte, 2006), cette approche va au-delà de l'idée de résistance solitaire, pour mobiliser celles du dépassement et du rebond dans le lien social ; ce qui permet une métamorphose de la blessure traumatique pour la rendre socialement acceptable.

Ingrédients constitutifs de la résilience individuelle et psychosociale

Trois ingrédients typiques se partagent largement dans les différentes formulations pour donner un vecteur définitionnel qui tient compte de la dimension psychosociale de la résilience. Il s'agit du traumatisme, de la résistance, et du rebond.

Le traumatisme n'est pas du trauma. Il est lié à la prise de conscience des effets du trauma en rapport avec une histoire personnelle ou un contexte. Comme tel, il est intimement lié à l'interaction sociale. En revanche, le trauma, qui vient du grec *trauma*, et qui signifie blessure, a trait à la lésion réelle du choc sur l'organisme humain. Il s'agit de la blessure physique et/ou psychique, c'est-à-dire la trace lésionnelle locale, source de douleur. Le trauma se distingue donc du traumatisme, en ce sens qu'il ne retient pas le sens qui lui est attribué par l'histoire personnelle et le contexte, en termes de représentation du coup subi (Cyrułnik, 2003). Suite à un choc, la souffrance de l'être humain est différente de celle des autres êtres vivants. L'être humain souffre doublement, d'une part du trauma, c'est-à-dire du réel, et d'autre part du traumatisme, c'est-à-dire de la représentation du réel. Surmonter le traumatisme doit ainsi passer par une action portée sur la représentation du réel. Le traumatisme confère donc à la résilience une dimension processuelle d'ordre essentiellement psychosocial, ce qui implique qu'elle s'opère toujours par une rencontre déterminante avec l'autre.

Le traumatisme crée un clivage interne et externe, dont les effets se manifestent sous la forme d'une souffrance, tant du réel que de la représentation du réel. Le sens que l'environnement social donne au trauma en accentue les effets de souffrance. Cela ne doit cependant pas être une fatalité. Refuser l'ordre de cette fatalité, c'est résister et se dépasser pour vivre le mieux possible malgré les circonstances défavorables de la vie. Parfois, les mécanismes de défense, comme le déni par exemple, deviennent un refuge pour des personnes fracassées dans la vie, ce qui les anesthésie et les confine dans une stratégie de fuite en avant, en évitant la confrontation avec la réalité du drame, qu'il faut pourtant surmonter. Le dépassement accompagne donc la résistance pour permettre de vivre le mieux possible avec le traumatisme, dans une continuation optimisée de la vie, sans forcément sombrer dans l'oubli². Il est favorisé par l'estime de soi, qui facilite la rébellion à l'ordre de la fatalité; car il est difficile de se dépasser sans estime de soi.

La résistance et le dépassement préparent au rebond, qui s'opère à travers la rencontre avec l'autre; ce qui vient rompre l'isolement dans la solitude de la souffrance. La résilience s'opère par le soutien, notamment celui d'un tuteur affectif et constructif. La main tendue d'une personne aimante, affectueuse, empathique, d'une organisation sociale (association, institution, etc.), permet la métamorphose de la souffrance. Elle peut permettre de la mettre en mots, en images, en scènes, d'en parler, de la raconter, en somme de redevenir homme. Le tuteur de résilience permet ainsi d'humaniser la souffrance, en mobilisant des compétences enfouies, afin de démarrer un processus de résilience. Lorsqu'on n'a pas cette main tendue et qu'on est obligé de se taire, de taire sa souffrance, le déni comme mécanisme de défense peut alors prendre le pas sur la résilience et freiner les possibilités de rebond.

De nouveaux enjeux sociétaux

La mise en commun de ces ingrédients constitue un complexe dynamique faisant de la résilience un concept porteur de nouveaux enjeux sociétaux. En effet, l'idée même de résilience fait largement sens et bénéficie d'un large écho dans le grand public, pour son interprétation séduisante et généreuse. Face à la multiplicité des drames humains (catastrophes naturelles, inondations, changement climatique, poches de pauvreté grandissante, exclusion sociale, famines, guerres, crises économiques, chômage, effets directs et induits de la globalisation financière et de la mondialisation, etc.), les populations se sentent plus vulnérables. Elles

2. Cyrulnik (1999) utilise la figure rhétorique de l'oxymoron (« un merveilleux malheur »), pour exprimer cette cohabitation entre les effets traumatiques du choc psychique et le bonheur nouveau. La résilience se met en place sans effacer le malheur passé. Elle permet de vivre avec, malgré les cicatrices, et ouvre la vie vers un autre socialement possible.

sont donc en quête de réponses sociales adaptées au désarroi et à la détresse humaine. Prendre conscience qu'il y a une capacité de résistance et de rebond possible, face à ces adversités, a une résonance particulière dans ce contexte où les politiques publiques de restriction budgétaire et d'austérité sont décriées et considérées comme aggravant les vulnérabilités sociales. L'interprétation simpliste de la résilience laisse même croire que « tout le monde peut s'en sortir » en cas de choc adverse. Or rien n'est joué d'avance en réalité. C'est aussi pour ces diverses raisons, que B. Cyrulnik souligne que le concept de résilience doit pouvoir amener à changer les pratiques, dans la mesure où elle change déjà le regard sur les choses (Gonnet et Koffi, 2010). Cela suggère un intérêt général qui peut bien s'exprimer *via* des politiques publiques appropriées, porteuses d'une empathie institutionnelle qui peut favoriser la co-construction de formes variées de résiliences.

Les formes collectives de la résilience

L'analyse psychosociale met en avant l'idée forte que la résilience est un processus qui se met en place dans un environnement social d'empathie et d'altruisme bienveillant. Elle est facilitée et optimisée par la qualité de l'entourage et du capital social positif, cette ressource qui émane de l'interaction sociale (Bourdieu, 1979, 1980). La figure métaphorique du tuteur de résilience montre bien qu'il ne s'agit pas d'une dynamique solitaire, mais d'une co-construction humaine et sociale ; ce qui convoque *a minima* l'idée d'une action collective. Celle-ci pouvant varier du plus simple, n'impliquant que deux personnes, au plus complexe avec un nombre élevé de personnes. En définissant la résilience en rapport avec la capacité d'un groupe à bien se développer, en continuant à se projeter dans l'avenir, malgré des traumatismes sévères, Manciaux (2001) pose la problématique de la résilience collective, mais aussi celle de l'action collective qui la fonde. Cela soulève bien entendu un ensemble de questions au-delà de celle de la capacité de la personne à surmonter sa vulnérabilité. Quelle est la place de l'action collective dans la reconstruction post-traumatique d'un groupe de personnes ? Qu'en est-il de la nature du groupe, selon qu'il s'agisse d'une famille, d'un ménage, d'une communauté, ou d'une société ? Comment se manifestent les dimensions intentionnelles et non intentionnelles ?

Notions de groupe et d'action collective

D'un point de vue sociologique, on définit un groupe par un ensemble de relations internes directes ou indirectes entre des personnes. Le groupe

constitue donc une unité sociale structurée autour d'une situation contingente commune (par exemple une famille ou des activités), d'un sentiment d'appartenance, d'une conscience collective, à partir de liens plus ou moins intenses. Le groupe, lorsqu'il est socialement reconnu par les autres, peut être durable, à travers la qualité de ses mécanismes de transferts *inter vivos* et par la transmission intra et intergénérationnelle équitable des valeurs qui le fondent. C'est le cas de la famille, du ménage, de la communauté et de la société, qui sont des lieux de vie et de partage, mais aussi de connaissances et d'interconnaissances. Dans la sociologie de Marcel Mauss (1925), le lien social se caractérise par un ensemble de rapports d'altérité qui exige une réciprocité fondée sur un système de droits et d'obligations. Dans un groupe qui aspire profondément au vivre ensemble et à la cohésion, l'altruisme bienveillant³ représente une des obligations collectives. La sociologie durkheimienne, qui analyse une société à forte division du travail social, montre que le lien social peut prendre la forme d'une solidarité organique, par interdépendance et complémentarité entre les êtres humains ; ce qui distend du coup la solidarité mécanique, empreinte de valeurs de proximité familiale ou clanique⁴. Ces enseignements suggèrent une attention particulière lorsqu'on envisage d'analyser la résilience sous un angle collectif. Cette précaution est insuffisamment prise en compte dans les analyses de la résilience collective. Par exemple, Adger (2000) définit la résilience sociale comme « la capacité des groupes ou des communautés à faire face au stress et aux perturbations extérieures à la suite du changement social, politique et environnemental », sans véritablement statuer sur les caractéristiques spécifiques du groupe en lien avec sa capacité d'action.

Or, le groupe, qu'il soit envisagé comme une famille, un ménage, une communauté ou une société, représente un collectif porteur d'une capacité spécifique d'action en lien avec ses enjeux constitutifs. La spécificité vient, d'une part, de ce que cette capacité est une résultante interactionnelle qui n'est détenue par aucun des membres pris individuellement. D'autre part, elle est étroitement liée au type interactionnel, qui peut être fondé sur le lien émotionnel intangible de proximité (famille, communauté) ou sur la rationalité attachée aux contraintes du vivre ensemble dans une même société. Elle émane d'un effort collectif en vue de bénéfices mutuels et d'intérêts réciproques, qui constituent des biens collectifs

3. Il est de longue tradition de distinguer en économie publique l'altruisme comme compassion de l'altruisme comme engagement (bienveillant ou malveillant). Contrairement à la malveillance, une personne bienveillante tire de la satisfaction de l'amélioration de la situation de l'autre (Ballet et Mahieu, 2003).

4. Ferdinand Tönnies, philosophe et sociologue allemand, distingue, dans son ouvrage *Communauté et société* (1887), deux types de communautés. Une communauté traditionnelle d'appartenance fondée sur les liens de sang. Une communauté d'adhésion liée à un groupe de proximité et d'intérêts communs (géographique, politique, professionnel, religieux, etc.). Celle-ci prend la forme d'une société, c'est-à-dire un lieu où s'organisent les conditions du vivre ensemble.

ne faisant pas l'objet de rivalité et d'exclusion au sein du groupe. L'action collective est de ce point de vue un construit social qui émane de représentations communes. Si l'action collective en vue d'un bénéfice mutuel à partir de règles communes a une dimension intentionnelle, ce qui est le cas avec une organisation (Olson, 1965), cela n'est pas valable pour ses effets qui peuvent être non intentionnels. Ces caractéristiques ne sont pas neutres en termes de modalités de réaction collective aux effets d'un grave aléa. Car, lorsqu'un tel événement se produit, ses effets n'affectent pas qu'une seule personne en épargnant ses proches. Le fait de ne pas être directement impactés par l'aléa ne préserve pas l'entourage, qui en subissant les effets indirects peut se mobiliser pour soutenir la personne principalement impactée. Les contrecoups collatéraux subis sont parfois tels que l'équilibre du groupe s'en trouve aussi perturbé; ce qui implique de le rétablir. Le groupe s'auto-organise alors spontanément, des leaders plus ou moins légitimes apparaissent pour mener le groupe au refus de l'ordre de la fatalité, de sorte à pouvoir surmonter la vulnérabilité du groupe en tricotant progressivement la résilience à la suite du traumatisme collectif subi. Cette mobilisation spontanée interne est généralement de l'ordre du sursaut non intentionnel. Elle prépare dans le cas de catastrophes naturelles de grande ampleur, l'intervention humanitaire internationale qui, elle, est une action intentionnelle de rebond par la reconstruction du lien social.

Résilience communautaire et sociale

Lorsque la résilience collective est évoquée à l'échelle d'une communauté ou d'une société, elle devient communautaire ou sociale.

- **Résilience communautaire**

À l'échelle communautaire, les obligations s'inscrivent dans un système de normes assorties de sanctions généralement exécutoires du fait de la taille réduite et de la non-dissolution des responsabilités. Dans les communautés traditionnelles par exemple, la puissance du système de normes-sanctions impose un stress de la loi tribale, qui fait peser l'obligation sur le droit (Gluckman, 1965). La pression communautaire joue un rôle important, notamment de recréation identitaire, qui se manifeste par une solidarité mécanique *via* des transferts *inter vivos* et une obligation d'assistance. On observe par exemple en Afrique que la communauté d'appartenance joue un rôle important lors des graves crises sociopolitiques et les conflits armés qui occasionnent de nombreux déplacements de populations. La communauté familiale d'appartenance est en général le premier lieu d'accueil avant même la mise en place du dispositif humanitaire d'accueil des réfugiés fuyant les zones de combats et potentiellement menacés. Lorsqu'elle est dotée d'un corpus de normes de qualité, elle

constitue un premier filet de sécurité en période de crise, notamment lorsque la communauté d'adhésion est très déstabilisée. C'est le cas lorsque le choc déstabilise la société de sorte à désorganiser le fonctionnement des services de l'État; ce qui réduit la capacité de la solidarité organique à absorber le choc. La résilience communautaire dans un tel contexte a donc trait au maintien de la fonction et de la structure de base de la communauté (Folke, 2006; Walker et Salt, 2006), en ce sens qu'une capacité de qualité favorise la résilience (Berkes et Ross, 2013).

- Résilience sociale

Tisser du lien social en renforçant la solidarité n'est pas qu'une préoccupation communautaire. Cela s'exprime aussi à l'échelle d'une société confrontée aux catastrophes de grande ampleur tant naturelles, qu'en lien avec les conflits sociopolitiques armés et les chocs économiques comme la famine et l'insécurité alimentaire. La dépendance des chaînes logistiques d'approvisionnement en biens et services dans une société moderne constitue un facteur accru de vulnérabilité sociale. Les ruptures de chaînes, en impactant plus durement les couches les plus vulnérables de la population, participent au délitement du lien social en creusant davantage les écarts d'inégalités d'accès aux ressources économiques et aux biens et services. Les mécanismes de stigmatisation sociale qui se mettent en place contribuent à accentuer la désorganisation sociale, ce qui en conséquence fragilise davantage les conditions optimales du vivre ensemble et la cohésion sociale. Les exemples du Kenya et de la Côte d'Ivoire, avec leurs crises sociopolitiques et postélectorales à la fin de la décennie 2000, illustrent bien les conséquences d'un tel contexte de désorganisation sociale et de défaillance institutionnelle. La dégradation de l'appareil de production et des performances économiques et de développement favorise la résurgence potentielle des conflits sociopolitiques, en installant ces pays dans des parcours de résilience particulièrement sinueux. Même lorsque les perspectives post-crisis peuvent s'avérer favorables, des forces d'inertie liées à la succession de crises viennent rappeler que la résilience de ces sociétés s'apparente à « l'art de naviguer dans les torrents », en référence à la métaphore de Boris Cyrulnik (2001). De ce point de vue, on peut parler d'une résilience des sociétés, qui désigne leur capacité à absorber les chocs globaux perturbateurs de cohésion sociale, de sorte à surmonter leurs vulnérabilités sociétales (économique, environnementale, sociale), à partir des effets de synergies d'échelles, allant de l'individuel au collectif (communautaire ou social).

Cette façon d'appréhender la résilience sociale n'épouse pas la manière monolithique dont la résilience a été appliquée au système social par analogie à ce qui se fait dans les sciences écologiques. Il est difficile de superposer système social et système écologique, puisque les deux n'ayant pas les mêmes propriétés ne se comportent pas à l'identique. Dans une résilience sociale, le maintien des fonctions et des structures sociales ne

viser pas la stabilité et le retour à l'équilibre qui prévalait. Face à une adversité majeure, la société se transforme, innove et se renouvelle. Il y a, d'une part, une dimension intentionnelle à ce processus, du fait de la prise de conscience par certains de la nécessité de vite se relever, de mobiliser toutes les ressources résiduelles, et de faire appel à l'aide extérieure. Il y a aussi, d'autre part, une dimension amplificatrice non intentionnelle associée à l'élan interactionnel comme une externalité positive ; ce qui permet l'art de la métamorphose sociale inhérente à la résilience des sociétés. Les travaux récents sur les systèmes socio-écologiques⁵ (Adger, 2000 ; Folke, 2006 ; Walker et Salt, 2006 ; Magis, 2010) tendent à prendre en compte cette capacité d'innovation sociale qui préfigure des configurations sociales désirables et durables en réponse à la récurrence des aléas adverses et à leurs effets dévastateurs sur le vivre ensemble et la cohésion sociale. Magis (2010) souligne bien en ce sens la capacité de la communauté à mobiliser ses ressources dans un contexte de surprises du fait de l'incertitude et du caractère imprédictible des changements environnementaux. Interroger la résilience sociale revient dès lors à convoquer la capacité d'action de la société, notamment en termes de politiques publiques.

Quelles stratégies de politiques publiques ?

L'analyse de la résilience collective en distinguant les échelles communautaire et sociale a permis de caractériser de façon différentielle la communauté et la société qui en sont les supports. Il en ressort qu'il est extrêmement difficile de vouloir agir directement sur les communautés d'appartenance du fait de leur mode de fonctionnement sociologique. En revanche, les communautés d'adhésion ou les sociétés se prêtent plus à des incitations qui peuvent favoriser la résilience, notamment grâce aux succès économiques et sociaux. La résilience traduit ainsi un phénomène d'équilibre dynamique à l'intérieur de chaque type de communauté ; ce sur quoi des stratégies de politiques publiques peuvent avoir une portée efficace si l'on définit clairement de quoi l'on parle.

Interroger la capacité des sociétés à rebondir après un traumatisme

Lorsqu'on se trouve confronté à des graves aléas de la vie, comme l'ont déjà expérimenté des pays tels que Haïti (tremblement de terre de

5. Les populations humaines dépendant des ressources naturelles pour leur subsistance, les comportements s'influencent mutuellement. Un écosystème résilient peut favoriser la résilience communautaire et vice versa.

2010), les Philippines (super typhon Haiyan du 8 novembre 2013), le Kenya (crise post-électorale de 2007-2008), la Côte d'Ivoire (succession de crises sociopolitiques depuis 2000 et crise post-électorale de 2010-2011), ou que pourraient connaître des pays en crise comme Madagascar ou le Mali, on ne peut que s'interroger sur leur capacité, et, plus précisément celle de leurs populations, à rebondir après le traumatisme pour renouveler les modes du savoir-vivre ensemble, et ainsi retrouver un cheminement de croissance et de développement soutenable. Autrement dit, on peut s'interroger sur la « capacité de résilience » des populations ou des sociétés et, surtout, sur les façons dont celle-ci pourrait se mettre en place. Pour cela, il faut s'accorder sur une définition précise de la résilience qui ne soit pas fortement conservatrice en insistant trop sur le fait de revenir à tout prix à la situation de référence antérieure.

Notre approche de la résilience diffère, car elle s'appuie sur des références scientifiques d'essence psychosociologique, socio-économique, et socio-environnementale. Elle analyse la résilience plutôt comme « la capacité d'un individu, d'un groupe social, d'un système, à rebondir après un choc traumatisant ayant atteint tout ou partie de son intégrité, pour repartir de façon renouvelée dans un processus de développement ». En fait, cette définition a surtout deux origines scientifiques particulières. La première vient de la psychosociologie et étudie, notamment autour de Boris Cyrulnik (1999), la résilience d'enfants ayant vécu des événements traumatisants. Ce faisant, on quitte le cadre déterministe d'un raisonnement qui voudrait que tout enfant soit automatiquement condamné à réagir à de tels événements en fonction du contexte exprimé par son milieu ou sa classe sociale d'appartenance. On s'interroge plutôt sur la manière d'accroître sa capacité à s'extraire de la situation vécue en saisissant les opportunités qui lui sont tendues afin de rebondir face aux conséquences traumatisantes du choc. L'accent est ainsi mis sur la liberté d'agir du sujet traumatisé et cette approche rejoint, de fait, l'approche par les capacités de Amartya Sen (1992, 1999) qui considère une double dimension dans le fait d'être capable : une dimension effective de fonctionnement et une dimension potentielle de liberté d'agir. C'est cette dernière qui permet, si l'environnement et les opportunités s'y prêtent, d'envisager la possibilité de rebondir à l'issue d'un choc traumatisant. Aussi l'approche psychosociologique insiste-t-elle sur l'importance de facteurs de résilience favorables, et sur le rôle de tuteurs de résilience, pour surmonter le traumatisme et trouver les voies d'un rebondissement. Les facteurs de résilience concernent, par exemple, l'environnement affectif et social, les ressources internes et externes mises à disposition, les potentialités acquises, l'estime de soi, la motivation et l'aspiration à un mieux-être, les représentations du contexte, etc. Les tuteurs de résilience sont des personnes et des acteurs sociaux qui, à travers des liens sociaux particuliers, faciliteront ce nouveau départ. Dans le cas de la Côte d'Ivoire par exemple, cette approche vise à renforcer les capacités de personnes, de groupes sociaux et, plus généralement, de l'ensemble de la société, à réaliser leurs aspirations collectives à

recréer, redémarrer, reconstruire le pays face à un ensemble d'alternatives possibles.

La seconde orientation concerne la résilience des socio-écosystèmes dans le cadre du développement durable. Elle s'appuie sur les travaux de C.S. Holling (1973, 1996) et d'autres auteurs (Gunderson et Holling, 2002 ; Walker *et al.* 2004, 2006, pour ne citer que ceux-là), qui examinent les différentes phases de reconstruction d'un système vulnérable, en termes écologiques et sociaux, à l'issue d'un choc qui atteint son intégrité. Ils mettent alors en valeur les mécanismes qui interviennent pour permettre de rebondir. Certes, ils ont tendance à penser en termes de systèmes, du moins dans la dimension écologique, pour laquelle existent des mécanismes qui permettent de rebondir. Dans la dimension écologique, on retrouve certains risques de raisonnement structural, donc déterministe, quoique probabilisés. Cependant la dimension sociale implique la prise en compte de capacité des acteurs à réagir et à faire changer des choses dans certains sens.

Au-delà de ces deux orientations scientifiques se pose la question de la résilience des groupes sociaux et des institutions que l'on peut appeler « résilience sociale ». La résilience sociale impliquerait alors la capacité pour des individus autonomes à se retrouver ensemble, pour travailler avec d'autres au processus de réconciliation, dans le but d'assurer la soutenabilité sociale du processus de développement (Koffi, 2010). Une démarche qui nécessite néanmoins de rechercher les facteurs de résilience pertinents et de mobiliser des tuteurs de résilience adéquats face à la fragilité inscrite. Comme tuteurs de résilience, on trouve des associations, souvent nouvelles et engagées dans le pardon et la réconciliation, des groupements religieux (par exemple chrétiens et musulmans se mobilisant pour prier ensemble et discuter de solutions conjointes), la chefferie traditionnelle faisant appel aux valeurs coutumières d'alliances interethniques, etc.

Temporalités stratégiques d'intervention publique

L'État intervient surtout pour instituer des facteurs de résilience favorables : sécurité, défense, création d'emploi, reconstruction des routes et des infrastructures communes, éducation, santé, réforme des universités pour la recherche-innovation et les investissements d'avenir, désarmement et sécurisation, divers aspects de gouvernance. Il y a aussi au sein des sociétés traditionnelles des valeurs éthiques particulières facilitant le pardon et la réconciliation, et ces traditions peuvent être mobilisées dans le but d'amorcer la résilience. La question éthique – au sens des valeurs collectivement partagées – devient alors très importante comme facteur de résilience. Elle permet de créer un socle de référence commun sur lequel vont s'appuyer par exemple en Côte d'Ivoire toutes les commissions (notamment la Commission Dialogue, Vérité et Réconciliation – CDVR)

qui participeront à la dynamique de reconstruction. Cependant, comme le montrent les analyses psychosociales, la résilience n'est pas conditionnée par l'oubli. Il restera toujours inscrit dans l'inconscient collectif une cicatrice de la blessure, voire une fêlure qui tend à rendre la société plus fragile et dont il faut tenir compte au niveau de la gouvernance politique.

La persistance des catastrophes naturelles et des crises sociopolitiques, aux conséquences désastreuses sur les conditions de vie des populations (cohésion sociale, habitat, éducation, santé, infrastructures, cadre de vie, environnement, opportunités économiques, etc.), questionnent la pertinence et l'efficacité des réponses à apporter, afin de prévenir des risques encourus et de surmonter de manière résiliente les effets des chocs subis. La précaution, la prévention, l'action d'urgence, et l'accompagnement post-crise sont éminemment au cœur des stratégies optimales de réponses à formuler et à mettre en œuvre en vue de surmonter les vulnérabilités des populations et des sociétés. L'optimalité d'une stratégie de réponse doit respecter trois temporalités structurellement liées : avant le choc, au moment du choc, et après le choc.

Cette perspective implique une combinaison structurée de réponses en termes de politiques publiques, articulant :

- *Ex ante* : des stratégies de prévention et de précaution (risque et incertitude) ;

- *On going* : des conditions d'enveloppe favorables à la résistance au choc, en termes de ressources internes et d'actions d'urgence ;

- *Ex post* : en termes d'accompagnement post-crise. Vu sous cet angle, les prévisions météorologiques jouent un rôle très important, en ce sens qu'il s'agit moins d'éviter la survenue des chocs hydro-climatiques, que de fournir une qualité d'informations permettant d'en cerner la probabilité ou la plausibilité d'occurrence ; ce qui peut favoriser l'atténuation de l'ampleur de leurs effets directs et indirects sur les conditions de vie des populations. Il en est de même pour une veille socioéconomique et politique permanente, visant à prévoir et à anticiper toutes les sources potentielles de conflits possibles, en vue de garantir une qualité soutenable de la cohésion sociale.

Il est à noter que les chocs subis par les populations peuvent aussi être des ruptures nées de l'échec de la négociation sociale ou des défaillances de politiques publiques. Cela se manifeste généralement sous forme de crises sociopolitiques et/ou militaires (blocages institutionnels, pauvreté accentuée, famines, coups d'État militaro-politiques, conflits armés, etc.), ayant cours dans le cadre de la construction de la démocratie. Ces types de rupture se caractérisent généralement par des crises successives, dont les effets cumulés atteignent des seuils générateurs de vulnérabilités individuelle et collective, attentatoires au vivre ensemble et à la cohésion sociale. C'est souvent, dans un tel contexte de défaillance socio-institutionnelle, que lorsqu'une catastrophe naturelle survient, c'est la communauté humanitaire internationale (agences des Nations unies, ONGs internationales) qui est en première ligne pour donner une réponse d'urgence

Tableau 1. *Temporalités stratégiques d'intervention publique*

	Horizon		
	<i>Ex ante</i>	<i>On going</i>	<i>Ex post</i>
Contexte	Incertitude/Risque	Choc	Traumatisme
Politiques et actions publiques	Politiques de précaution et de prévention	(a), Action d'urgence	Actions publiques en termes de mesures d'accompagnement post-crise

(a) Réaction non intentionnelle liée au mécanisme de défense, instinct de survie, rôle des conditions d'enveloppe favorables à la résistance au choc, en termes de ressources internes et de réflexes d'urgence.

ponctuelle ; ce qui met en relief le manque de préparation et l'incapacité des communautés locales et des États à faire face seuls aux chocs subis. Ainsi, la répétition des crises rend les populations de plus en plus vulnérables, et donc plus sensibles aux chocs de nature environnementale, économique, ou sociale.

Cette configuration structurelle de politiques et d'actions publiques peut être nourrie à partir d'un observatoire dédié à la résilience. Dans le cadre d'un processus, il faudrait pouvoir élaborer des indicateurs de suivi-évaluation d'étapes, régulièrement réévaluées. Cela nécessite un dispositif permanent d'incrémentation à quatre séquences de type OMAR (observer, mesurer, agir, réévaluer).

Ce dispositif permet :

- d'observer les mécanismes de résilience qui se mettent en place et d'analyser les valeurs qui fondent la mobilisation des ressources interactionnelles ;

- de mesurer des niveaux de réalisations identifiables et d'évaluer la liberté attachée aux réalisations non accomplies ;

- d'agir en termes de politiques publiques de précaution et de prévention, mais aussi d'actions publiques d'urgence *on going* et accompagnement *ex post* ;

- de réévaluer régulièrement le processus pour apprécier sa qualité en rapport avec l'objectif de cohésion sociale.

La séquence (iv) de la méthodologie OMAR renseigne sur la qualité du processus de résilience observé. Les enseignements qu'elle fournit permettent d'envisager par incrémentation, les ajustements nécessaires à la politique et à l'action publique.

Conclusion

La résilience peut prendre des formes variées. Se construisant toujours à partir d'un choc majeur, de nature traumatique dans l'interaction sociale, elle peut être individuelle ou collective. Dans le domaine des sciences humaines et sociales, le choc est générateur d'un clivage traumatique dont il faut se délier. Cette action qui mènera à résilier le contrat avec le traumatisme s'opèrera par divers mécanismes dont la rébellion à l'ordre de la fatalité, le dépassement du traumatisme et le rebond, avec le soutien d'un tuteur constructif : le tuteur de résilience. Au niveau collectif, cette action devient spécifique, car elle mobilise un groupe de personnes dont la nature des liens au sein du groupe détermine la modalité d'action collective. La famille, le ménage, la communauté, et la société constituent des groupes spécifiques de personnes dont les modes d'action ne sont pas identiques. L'analyse des groupes élargis montre qu'une résilience communautaire ne se construit pas nécessairement comme une résilience sociale. Ce dont il faut tenir compte lors de la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques visant à renforcer la résilience des populations. La vocation première de ces politiques n'est pas d'éviter l'occurrence des aléas, même si elles s'inscrivent en partie dans le registre de la gestion des risques. Elles visent plutôt à apporter un large panel de réponses à des situations indésirables, qui dégradent de plus en plus les conditions optimales du vivre ensemble et de la cohésion sociale. Boris Cyrulnik en soulignant que la résilience doit pouvoir amener à changer les pratiques, insiste sur le fait qu'en pratique personne ne nous demande de ne rien faire (Gonnet et Koffi, 2010). La résilience se présente dès lors comme un enjeu éthique de gouvernance publique.

Références bibliographiques

- Adger W., 2000, « Social and ecological resilience: are they related ? », *Progress in Human Geography*, 24/3, p. 347-364.
- Ballet J. et Mahieu F.-R., 2003, *Éthique économique*, Paris, Ellipses, 80 p.
- Berkes F. et Ross H., 2013, « Community resilience: Toward an integrated approach », *Society and Natural Resources* Vol.26 Issue 1, p.5-20.
- Bourdieu P., 1979, *La distinction: critique sociale du jugement*, Paris, Éditions de Minuit, 680 p.
- Bourdieu P., 1980, « Le capital social. Notes provisoires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 31, janvier 1980, p.2-3.
- Châtaignier J.-M. (éd.), 2014. *Fragilités et résilience: nouvelles frontières de la mondialisation*, Paris, éditions Karthala, 488 p.
- Cyrulnik B., 1999, *Un merveilleux malheur*, Paris, éditions Odile Jacob, réédition poche 2002, 218 p.
- Cyrulnik B., 2001, Interview avec Antoine Spire, in *Le Monde de l'éducation*, mai, Paris.
- Cyrulnik B., 2003, *Le murmure des fantômes*, Paris, éditions Odile Jacob, réédition poche 2005, 210 p.
- Dubois J.-L. et Ouattara M., 2014, « Vous avez dit "Résilience"? Éléments conceptuels et politiques publiques », in Châtaignier J.-M. (éd.), *Fragilités et résilience: nouvelles frontières de la mondialisation*, Paris, éditions Karthala, p.35-51.
- Folke C., 2006, « Resilience: the emergence of a perspective for social ecological systems analyses », *Global Environmental Change*, 16 (3), p.253-267.
- Garmez N., 1993, « Children in Poverty: Resilience Despite Risk », *Journal of Psychiatry*, vol. 56, n° 1, p.127-136.
- Gonnet G. et Koffi J. M., 2010, *Résilience, cicatrices, rébellion*, Paris, éditions L'Harmattan, 158 p.
- Gluckman M., 1965, *Politics, Law and Ritual in Tribal Society*, Chicago, Aldine, 339 p.
- Gunderson L. H. et Holling C. S. (éd.), 2002, *Panarchy: Understanding Transformation in Human and Natural Systems*, Washington D.C., Island Press, 450 p.
- Holling C. S., 1973, « Resilience and Stability of Ecological Systems », *Annual Review of Ecological Systems*, 4, p. 1-23.
- Holling C. S., 1996, « Engineering Resilience Versus Ecological Resilience », in P. Schulze (éd.), *Engineering within ecological constraints*. Washington D.C., National Academy Press, p.31-44.
- Koffi J. M., 2010, « Qu'est-ce que la résilience ? », in Gonnet G. et Koffi J. M., *Résilience, cicatrices, rébellion*, Paris, éditions L'Harmattan, p.95-144.
- Koffi J. M., 2010, « De quelle(s) résilience(s) parle-t-on ? », Communication au congrès des Études africaines en France, *Recherches et Débats: Réinventer l'Afrique?*, 6-7-8 septembre 2010, Université de Bordeaux, 14 p.
- Koffi J. M., 2014, « La résilience: origine et évolution d'un concept polysémique », in Châtaignier J.-M. (éd.), *Fragilités et résilience: nouvelles frontières de la mondialisation*, Paris, éditions Karthala, p.53-62.
- Lecomte J., 2006, « La résilience après maltraitance, fruit d'une interaction entre l'individu et son environnement social », *C@hiers de psychologie politique*,

- 8 juillet, (revue électronique [<http://odel.irevues.inist.fr/cahierspsychologie-politique/index.php?id=1065>]).
- Magis K., 2010, « Community resilience: an indicator of social sustainability », *Society and Natural Resources*, 23 (5), p.401-416.
- Manciaux M., 2001, « La résilience, un regard qui fait vivre », *Études*, 2001/10, tome 395, p.321-330.
- Manciaux M. et Tomkiewicz S., 2000, « La résilience aujourd'hui », in *Bienfaisances: mieux traiter familles et professionnels*, Paris, Fleurus, p.313-340.
- Mauss M., 1925, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », in *L'Année sociologique*, seconde série, 1923-1924, tome I, Document produit en version numérique par Tremblay J.-M., professeur de sociologie au CEGEP de Chicoutimi [<http://pages.infinet.net/sociojmt>], Collection « Les classiques des sciences sociales » [http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html].
- Nelson D. R., 2011, « Adaptation and Resilience: Responding to a Changing Climate », *Climate Change*, Volume 2, Issue 1, p.113-120.
- Olson M., 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard, Harvard University Press, 208 p.
- Resilience Alliance [www.resilience.org], 2002
- Rutter M. et Sadler K., 1998, « L'enfant et la résilience », in *Le Journal des Psychologues*, n° 162, novembre, p.46-49
- Sen A. K., 1992, *Inequality Reexamined*. New York, Russell Sage Foundation and Cambridge, Mass., Harvard University Press, 224 p.
- Sen A. K., 1999, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 384 p.
- Tisseron S., 2008, *La résilience*, Paris, PUF, Coll. « Que-sais-je? », 128 p.
- Tomkiewicz, 2000, « La résilience », *Actualité et dossier en santé publique (ADSP)*, n° 31, juin 2000, Paris, La Documentation française, p.60-62.
- Tönnies F., 1887, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, traduction française 1922 *Communauté et société. Catégories fondamentales de la sociologie pure* réédition 1977, Paris: Retz, 285 p.
- Vanistendael S. et Lecomte J., 2000, *Le bonheur est toujours possible: construire la résilience*, Paris, Bayard Jeunesse, 224 p.
- Walker B. H., Holling C. S., Carpenter S. R. and Kinzig A. P., 2004, « Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems », *Ecology and Society*, 9 (2): 5 [<http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>].
- Walker B. H., Gunderson L. H., Kinzig A. P., Folke C., Carpenter S. R. and Schultz L., 2006, « A handful of heuristics and some propositions for understanding resilience in social-ecological systems ». *Ecology and Society*, 11 (1): 13 [<http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art13/>].
- Walker B. and Salt D., 2006. *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*. Washington, Island Press, 192 p.
- Werner E. E. and Smith R. S., 1982, *Vulnerable but Invincible: A Longitudinal Study of Resilient Children and Youth*, New-York, McGraw-Hill, 228 p.
- Young O. R., 2010, « Institutional Dynamics: Resilience, Vulnerability and Adaptation in Environmental and Resource Regimes », *Global Environmental Change*, 20(3), August, p.378-385.

CONCLUSION

Vers de nouvelles recherches sur les politiques publiques en Afrique

Emmanuel GRÉGOIRE et Marie-France LANGE

Cet ouvrage a rendu compte, à travers quinze textes, de la diversité et de la richesse des recherches sur les politiques publiques en Afrique subsaharienne. Au fil des pages, nous avons montré comment s'y construisent les politiques publiques à partir d'une approche sectorielle et empirique, à l'exception du premier chapitre qui retrace à la fois l'évolution des recherches en Afrique et la place de ces politiques publiques et de l'État en prenant en compte l'environnement national et international. Le titre de ce livre « L'État réhabilité en Afrique. Réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale » indique que nous nous sommes situés dans une perspective historique, mais aussi dans celle de l'analyse du changement de ces politiques comme nous l'avons exposé dans le premier chapitre (Grégoire et Lange, *supra*).

En guise de conclusion à cet ouvrage, nous souhaitons rappeler que les recherches sur les politiques publiques en Afrique manquent de visibilité, qu'elles reposent sur des méthodes et des disciplines variées et s'appuient sur l'analyse comparative. En outre, elles produisent un savoir original tout en se référant aux acquis conceptuels et empiriques des études de cas menées en Occident.

Des recherches ignorées par le monde académique du Nord

Comme nous l'avons mentionné en introduction, l'un des objectifs de notre programme collectif d'étude des politiques publiques était de donner une certaine visibilité aux recherches menées depuis longtemps en Afrique, même si elles sont restées très marginales jusqu'à récemment. Le rapport de domination entre les recherches menées au Nord et celles réalisées au Sud, décrit par de nombreux auteurs (García Guadilla, 1984 ; Lange, 1998 ; Charlier, 2004 ; Terry *et al.*, 2010), s'exprime de façon parti-

culièrement crue en ce qui concerne le champ de l'étude des politiques publiques.

À titre d'exemple, nous citerons le *Dictionnaire des politiques publiques* (réédité pour la 4^e fois en 2014). Ce dictionnaire n'aborde les politiques publiques que nous situons « hors Occident » que par le biais d'un seul article, celui d'Alvaro Artigas, intitulé « Politiques publiques “ailleurs” » (452-459). Cet « ailleurs » ne semble d'ailleurs ne concerner selon l'auteur que les pays émergents : « L'analyse des politiques publiques, ses outils, ses concepts et sa démarche, sont-ils pertinents pour rendre compte des dynamiques de l'action publique “ailleurs”, c'est-à-dire dans les pays émergents, régimes autoritaires inclus ? » (Artigas, 2014 : 452). Pour les politistes, il semble donc qu'il existe un « no man's land scientifique », espace non défini, mais dont on peut comprendre à la lecture de l'article, qu'il concerne l'Afrique dans son ensemble, à l'exception de l'Afrique du Sud.

Il n'en demeure pas moins, comme nous l'avons montré dans le chapitre 1 (Grégoire et Lange, *supra*), que la production scientifique sur les politiques publiques en Afrique se poursuit en particulier celle relative aux secteurs sociaux, comme l'éducation ou la santé. Certaines de ces recherches s'appuient sur l'expérience développée en Occident et les concepts qui y ont été construits (par exemple, pour l'éducation, Charton, 2014, 2015 ; Lewandowski, 2011 ; Lewandowski et Niane, 2013 : pour la santé, Eboko, 2005, 2015a ; Ridde, 2008, 2011). La production scientifique se diversifie en continuant d'investir de nouveaux secteurs comme les politiques de gestion des frontières et de sécurité, devenues de plus en plus stratégiques et onéreuses, notamment pour les États sahéliens confrontés à des mouvements djihadistes actifs (les sommes élevées désormais allouées à la défense nationale sont autant d'argent qu'ils ne consacrent plus au développement). Les politiques d'intervention militaire des pays du Nord (France, États-Unis, Grande-Bretagne, Allemagne, Italie, etc.) au Sahel, qui considèrent que la sécurité de l'Afrique, leur dimension territoriale transnationale est aussi celle de l'Europe, se renforcent parallèlement. L'étude de ces politiques devrait être davantage prise en compte par la recherche en raison, entre autres, de leur dimension territoriale transnationale, de leur aspect transversal, puisque les objectifs de sécurité sont conçus comme devant s'appuyer sur d'autres politiques sectorielles (éducation, emploi, migration...).

L'approche pluridisciplinaire, sectorielle, comparative des recherches sur les politiques publiques en Afrique

Comme le note Alvaro Artigas, « L'étude des politiques “ailleurs” se caractérise dès ses origines par sa dimension pluridisciplinaire et par l'in-

tégration rapide de la démarche comparative, pour favoriser l'ouverture à de nouveaux terrains d'étude, géographiques ou sectoriels » (2014 : 453). Les quinze chapitres de cet ouvrage, qui sont représentatifs des recherches menées en Afrique francophone, apportent à cette affirmation une preuve. Le foisonnement des études renvoie à la nécessité de construire un corpus de savoirs qui rende compréhensible le rôle de l'État et son fonctionnement (hauts fonctionnaires, administratifs, politiques) et les interactions entre des acteurs nombreux et aux représentations sociales différentes et divergentes. On doit en effet noter que la distance entre, d'une part, les hauts fonctionnaires ou les responsables politiques, souvent formés dans les pays du Nord et transitant professionnellement entre les organisations onusiennes, les ONG internationales ou les firmes privées multinationales et, d'autre part, les membres de la société civile, dont certains n'ont jamais eu accès ne serait-ce qu'à l'école primaire, et qui se réfèrent parfois au droit coutumier ou religieux (pouvant varier selon les territoires d'un même pays) plutôt qu'au droit étatique, est à la fois importante et complexe. De fait, les formes de mobilisation de ces acteurs dans l'élaboration ou lors de la mise en application des politiques publiques sont aussi très variées.

La maîtrise différentielle de leurs territoires par les États (que ce soit pour des raisons d'accès physique, sécuritaire ou administratif) engendre également des distorsions dans la mise en œuvre des politiques. La complexité et la diversité des situations locales, face à la mise en place d'une politique nationale, rendent nécessaire de circonscrire à la fois l'analyse sectorielle et les espaces étudiés, car les représentations et les mobilisations des acteurs sociaux s'inscrivent dans l'histoire originale de territoires et dans celle de la dynamique des sociétés en présence (voir, par exemple, les difficultés rencontrées par la mise en œuvre des politiques de décentralisation). La prise en compte d'un espace-temps évolutif incite les chercheurs à engager des enquêtes sur des terrains limités, mais qui permettent de passer de l'international au national puis au local. La pluridisciplinarité permet ainsi de proposer à la fois des méthodes plurielles, mais aussi des objets travaillés selon différentes approches.

L'analyse comparative, soit d'une même politique sectorielle dans différents pays africains¹ ou du Sud², soit de plusieurs politiques publiques sectorielles³, mérite d'être promue pour faire ressortir les similitudes entre les États, mais aussi les différences, comme le fait cet ouvrage. L'attention doit aussi porter sur la production originale de normes nationales, souvent voilées par l'interventionnisme international.

1. Voir, par exemple, l'analyse comparative entre deux pays (Côte d'Ivoire et Cameroun) menée par Anne Bekelynk en ce qui concerne les politiques de santé (2015 et chapitre 6, *supra*).

2. Voir pour les politiques d'éducation Lange et Henaff (2015).

3. Voir l'analyse comparative des politiques publiques d'éducation et de santé menée par Fred Eboko (2015b).

La prise en compte du rôle des organisations internationales et de la mondialisation

L'étude de l'évolution des politiques publiques en Afrique renvoie *de facto* non seulement à s'intéresser au rôle des États, mais aussi aux rapports qu'ils entretiennent avec les organisations internationales (inter-gouvernementales ou non gouvernementales). Les recherches relatives à l'influence de ces dernières sont déjà anciennes en ce qui concerne par exemple les politiques d'éducation (Vinokur, 1987; Debeauvais, 1997; Lauwerier, 2013), mais elles se transforment sous l'effet de nouveaux objets de recherche comme l'influence des grandes conférences mondiales sur les politiques publiques nationales, celle du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (voir Tchiombiano *et al.*, chapitre 5, *supra*), du Partenariat mondial pour l'éducation, ou encore des Objectifs de développement durable.

La réflexion porte aussi sur les conditions de la construction des problèmes publics qui enclenche la décision d'une action publique et sa mise sur l'agenda national (Hassenteufel, 2008). En Afrique, cette construction des problèmes publics peut être d'origine nationale, mais souvent elle relève d'abord de l'agenda international, avant même que les problèmes ne soient pris en charge sur le plan national par les autorités politiques et administratives. Les exemples sont nombreux dans le domaine des politiques d'éducation, par exemple, celles en faveur de la scolarisation des filles (Lange, 1998) ou celles tentant de réglementer le temps scolaire (Niang, 2015), des politiques de santé (pour le sida, se référer à Tchiombiano *et al.*, *supra*), de genre (Assane Igodoe, 2014), de migration pour ce qui concerne les migrations transsahariennes à destination de l'Europe (Boyer et Mounkaila, *supra*). De même, nous pouvons observer la même démarche dans l'analyse des politiques alimentaires (Janin, *supra*) et minières (Baratoux *et al.*), pour ce qui concerne par exemple la « Vision du régime minier de l'Afrique ».

L'agenda international est aussi déterminé par les institutions sous-régionales comme dans le cas des politiques migratoires ou de celles du transport du fait du rôle joué par l'UEMOA et la CEDEAO dans l'organisation des circulations humaines et marchandes (Néya et Lombard, *supra*). On observe ainsi parfois l'opposition entre différents agendas internationaux, européen et africain, comme dans le cas des migrations transsahariennes qui remettent en cause des accords sous-régionaux africains au profit d'une politique européenne (Boyer et Mounkaila, *supra*). Des firmes privées et des multinationales occidentales interviennent aussi dans l'agenda national et international, dans le domaine de la santé (Bekelync, *supra*) ou dans celui des TICs dont Jean-Michel Ledjou (*supra*) souligne le rôle prépondérant joué par les multinationales. On note également parfois la collusion entre organisations financières internationales (Banque mondiale, FMI, etc.) et firmes privées multinationales, les premières

imposant aux États un désengagement ou la production de politiques publiques favorables aux secondes, par le biais des conditionnalités liées aux aides financières.

À l'opposé, des politiques publiques peuvent être édictées sous la pression de dynamiques sociales, nationales ou territoriales, ou même de revendications identitaires, comme ce fut le cas au Sahel malien et nigérien où les Touaregs se rebellèrent contre les États centraux pour obtenir plus d'autonomie dans la gestion de leur région. Parfois, la convergence de l'agenda international et de revendications anciennes de certains territoires se réalise, comme lors de la mise en place des politiques de décentralisation, à la fois imposées de l'extérieur, mais répondant aussi à des demandes locales ou identitaires. Les processus de décentralisation posent aussi la question du gouvernement des territoires et de l'articulation entre les échelles de décision (Raimond et Moussa, *supra*).

Ainsi l'action publique est influencée par les changements externes et internes, globaux ou locaux, comme l'a montré Patrick Hassenteufel (2008) dans le cas de la France. En Afrique, l'influence extérieure remet en cause la centralité de l'État, d'autant plus s'il est très dépendant de l'aide ou considéré comme un État « fragile », ne pouvant mettre seul en place les politiques publiques qu'il souhaite ou bien celles qu'il est incité à prendre en charge. Il doit alors reconstruire sa légitimité, par exemple, en montrant son efficacité et son rôle indispensable dans la captation de l'aide internationale, n'hésitant pas à comparer ses performances à celles d'autres États⁴ : c'est ainsi qu'il reconquiert la centralité perdue, mais aussi sa légitimité politique (Lange et Henaff, 2015). Contrairement à certains auteurs (Hassenteufel, 2008) dont les recherches ont porté sur l'Europe, nous constatons à la fois une réhabilitation de l'État africain par les instances internationales, mais aussi une lutte de ces États pour recouvrer certaines de leurs prérogatives, indispensables à leur relégitimation, mais aussi à la production et à la reproduction d'une élite politique et bureaucratique nationale.

Conclusion

En conclusion, nous espérons que cet ouvrage attirera l'attention sur la production scientifique « hors Occident » déjà ancienne et renouvelée⁵ et l'approche originale et heuristique de l'analyse des politiques publiques en contexte africain, mais aussi suscitera de nouvelles recherches sur ce thème très marginalisé dans le champ scientifique international. L'étude

4. Comme l'a montré Anne-Charlotte Triplet (2015) à partir du cas des politiques d'éducation de la Côte d'Ivoire. Voir aussi Lange et Henaff, 2015.

5. Se référer aux recherches citées dans le chapitre 1 (Grégoire et Lange, *supra*).

des politiques publiques sectorielles et leur suivi dans différents pays africains, développée par des chercheurs issus de disciplines variées, permet d'accumuler des savoirs originaux et de mener des comparaisons qui rendent compréhensible l'action de l'État et les stratégies des différents acteurs. Elle permet ainsi de comprendre comment se transforment les sociétés africaines et la place de celles-ci dans un processus de mondialisation auquel elles apportent non seulement des réponses originales, mais aussi des productions sociales singulières.

Bibliographie

- Artigas A., 2014 (4^e édition), « Politiques publiques “ailleurs” », in *Dictionnaire des politiques publiques*, sous la direction de Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., Paris, Presses de Sciences Po, p.452-460.
- Assane Igodoe A., 2014, « La prise en compte du genre par les institutions internationales: l'exemple du Niger », communication présentée au colloque *Les circulations à contre-courant*, Paris, Fédération Sciences sociales Suds.
- Bekelync A., 2015, « Les entreprises privées, une opportunité pour la prévention et la prise en charge du virus de l'hépatite B (VHB) en Côte d'Ivoire, dans le sillage du VIH ? », *Bulletin de la Société de pathologie exotique*, 108, p.57-62.
- Charlier J.-É., 2004, « Écouter la critique du Sud », *Éducation et sociétés*, n° 13, p.161-176.
- Charton H., 2014, « The Politics of Reform: a Case Study of the Ministry of Basic Education's Bureaucracy in Cameroon », in Bierschenk T. et Olivier de Sardan J.-P., *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill, p.249-271.
- Charton H., 2015, « Gouvernement de l'école et communautés épistémiques au Sénégal. Trajectoires d'acteurs et circulation des normes et des modèles d'éducation en contexte international », *Revue Tiers Monde*, n° 223, p.49-65.
- Debeauvais M., 1997, « L'influence des organisations internationales sur les politiques nationales d'éducation », in Meuris G. et De Cock G. (éd.), *Éducation comparée. Essai de bilan et projets d'avenir*, Bruxelles, De Boeck Université, p.97-106.
- Eboko F., 2005, « Politique publique et sida en Afrique. De l'anthropologie à la science politique », *Cahiers d'études africaines*, n° 178, p.351-387.
- Eboko F., 2015a, *Repenser l'action publique en Afrique. Du sida à la globalisation des politiques*, Paris, Karthala, 264 p.
- Eboko F., 2015b, « Vers une matrice de l'action publique en Afrique? Approche transsectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine », *Question de recherche*, 45 [<http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/qdr45.pdf>].
- García Guadilla C., 1984, « Production et transfert théoriques dans la recherche éducative. Le cas de l'Amérique latine », *Revue Tiers Monde*, vol.25, n° 97, p.75-93.
- Hassenteufel P., 2008, *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin, 294 p.
- Lange M.-F., 1998, *L'école au Togo. Processus de scolarisation et institution de l'école en Afrique*, Paris, Karthala, 337 p.
- Lange M.-F. et Henaff N., 2015, « Politiques, acteurs et systèmes éducatifs entre internationalisation et mondialisation », *Revue Tiers Monde*, n° 223, p.11-27.
- Lauwerier T., 2013, *L'influence de la Banque mondiale sur les politiques d'éducation de base en Afrique de l'Ouest francophone: les cas du Mali et du Sénégal de 1980 à 2010*, thèse, Genève, Université de Genève.
- Lewandowski S., 2011, « Politiques de lutte contre la pauvreté et inégalités scolaires à Dakar: vers un éclatement des normes éducatives? », *Autrepart*, n° 59, p.37-56.
- Lewandowski S. et Niane B., 2013, « Acteurs transnationaux dans les politiques publiques d'éducation. Exemple de l'enseignement arabo-islamique au

- Sénégal », in Diop M. C, *Sénégal (2000-2012). Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, Paris, CRES-Karthala, p.503-539.
- Muller P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol.55, 1, p.155-187.
- Niang F., 2015, « La gestion du temps scolaire à l'école primaire au Sénégal. Entre normes internationales, politiques nationales et logiques locales », *Revue Tiers Monde*, n° 223, p. 127-146.
- Ridde V., 2008, "Equity and health policy in Africa: Using concept mapping in Moore (Burkina Faso)", *BMC Health Services Research* [<https://bmchealth-servres.biomedcentral.com/articles/10.1186/1472-6963-8-90>].
- Ridde V., 2011, « Politiques publiques de santé, logiques d'acteurs et ordre négocié au Burkina Faso », *Cahiers d'études africaines*, n° 201, p. 115-143.
- Shinn T., Vellard D. et Waast R., 2010, « Introduction. La recherche au Nord et au Sud: coopérations et division du travail », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, n°9, p.7-31.
- Triplet A.-C., 2015, « Internationalisation et transformation du système éducatif en situation de post-conflit. Le cas de la Côte d'Ivoire », *Revue Tiers Monde*, n° 223, p.29-48.
- Vinokur A., 1987, « La Banque mondiale et les politiques d'ajustement scolaire dans les pays en voie de développement », *Revue Tiers Monde*, vol.28, n° 112, p.919-934.

Les auteurs

Marion AMALRIC est maître de conférences en géographie à l'Université de Tours et membre du laboratoire CITERES UMR 7324 CNRS. Ses travaux portent sur les représentations sociales des enjeux liés à la prise en compte et à la protection de l'environnement. Au sein de ce champ, les paysages et les risques sont des objets privilégiés d'analyse. Ses méthodes de travail sont principalement qualitatives, mais aussi mixtes, en se basant à la fois sur la mise en place d'enquêtes (entretiens, questionnaires, *focus groups*), mais aussi sur les coupures de presse, ou sur les documents d'urbanisme ou juridiques.

Ousmane BAMBA, docteur en géologie, est enseignant-chercheur à l'Université Ouaga I Professeur Joseph Ki-Zerbo où il dirige le laboratoire des Géoressources et de l'Environnement (LAGREN). Ses recherches couvrent l'Afrique de l'Ouest et concernent les thématiques suivantes : processus de surface, géoressources, environnement minier. Actuellement, il anime avec Dominique Chardon (géologue IRD UMR GET) le module 4.1 du projet WAXI sur la cartographie des régolithes et le projet *FasoReg* sur la dynamique du relief et des couvertures latéritiques au Burkina Faso.

David BARATOUX, docteur en géophysique, est directeur de recherche à l'IRD et membre du Laboratoire Géosciences Environnement Toulouse (GET). Il s'est consacré durant près de quinze ans à l'exploration spatiale de la terre et du système solaire. Il explore dorénavant l'intérêt des outils spatiaux et des nouvelles technologies (instruments portatifs de terrain) pour répondre aux différentes problématiques géologiques et environnementales de l'exploration minière en Afrique de l'Ouest. Il a été également accueilli à l'Institut fondamental d'Afrique noire Cheick Anta Diop (Dakar, Sénégal) d'octobre 2013 à janvier 2018.

Lenka BARATOUX est docteure en géologie et chargée de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) à l'UMR GET. Ses recherches se focalisent depuis 2006 sur le Craton ouest-africain où elle étudie l'évolution tectonique, le métamorphisme, la géochimie, la géochronologie et globalement les processus géodynamiques qui ont mené à l'enrichissement métallifère de ce bouclier.

Anne BEKELYNCK est docteure en sociologie et monitrice des études de sciences sociales (MES) à PAC-CI (site ANRS de Côte d'Ivoire), ainsi

que chercheuse associée à l'UMR CEPED depuis 2015. Elle s'intéresse à la gouvernance du VIH/sida en Afrique subsaharienne, à travers différents objets de recherches : le rôle des entreprises privées dans la lutte contre le VIH/sida, les politiques publiques de dépistage du VIH et des hépatites virales B et C et la gouvernance du Fonds mondial et de ses instances de coordination nationales (CCM). Elle a effectué ses recherches en Côte d'Ivoire et au Cameroun.

Emmanuel BONNET est docteur en géographie (HDR), il est chargé de recherche à l'IRD au sein de l'UMI Résiliences. Il est spécialiste des questions de vulnérabilité des populations face aux risques technologiques, naturels et sanitaires. Il mobilise notamment des méthodes d'analyse spatiale (statistiques spatiales, SIG, épidémiologie spatiale) pour réaliser des évaluations sur la distribution territoriale des vulnérabilités. De 2012 à 2015, il était affecté au centre IRD de Ouagadougou pour développer des recherches sur les risques urbains.

Florence BOYER est docteur en géographie, chargée de recherche à l'IRD, UMR « Migrations et Sociétés » (URMIS) et membre du Laboratoire mixte international de recherche MOVIDA (Mobilités, voyages, innovations et dynamiques dans les Afriques méditerranéenne et subsaharienne). Ses travaux portent sur les différentes formes de mobilité au Sahel, plus particulièrement sur les migrations circulaires et les formes de blocage, expulsions et retours en lien avec les politiques migratoires.

Hamidou DIA, docteur en sociologie, est chargé de recherche à l'IRD (UMR CEPED). Ses recherches ont d'abord porté sur les migrations internationales à partir de l'Afrique de l'Ouest, puis sur les transformations des systèmes d'éducation et de formation, ainsi que sur les mobilités académiques et leurs implications dans les configurations universitaires, en particulier au Sénégal. Il est président de l'Association pour la recherche sur l'éducation et les savoirs (ARES) et membre du comité de rédaction des *Cahiers d'études africaines*.

Anne DOQUET est anthropologue, chercheuse à l'IRD (UMR IMAF). Ses recherches se sont concentrées sur les incidences du discours anthropologique sur les Dogon (*Les masques dogon. Ethnologie savante et ethnologie autochtone*, Karthala, 1999), puis sur les mises en scène de l'authenticité au Mali et les recompositions identitaires liées au développement du tourisme. Elle a coordonné trois numéros de revues sur le thème du tourisme (*Autrepart*, *Civilisations* et *Tourist Studies*) et a dirigé l'axe « Politiques publiques culturelles et touristiques » du PPR POLMAF.

Jean-Luc DUBOIS est statisticien-économiste et docteur en sciences économiques de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ). Il est directeur de recherche émérite à l'Institut de recherche pour le déve-

loppement (IRD) et l'un des fondateurs de l'Unité mixte de recherche Internationale « Résiliences » (IRD-CIRES) qui rassemble une quarantaine de chercheurs du Nord et du Sud. Ses thèmes de recherche portent sur l'économie du développement, les systèmes d'investigation, les conditions de vie des ménages et l'analyse de la pauvreté, la durabilité sociale et l'éthique.

Fred EBOKO est politiste (HDR) et sociologue, directeur de recherche à l'IRD. Il est en poste au « Centre Population & Développement » (CEPED/UMR 196 Université Paris Descartes – IRD) dont il est le directeur adjoint. Il travaille depuis 20 ans sur les questions de santé en Afrique (dernier ouvrage paru : *Repenser l'action publique en Afrique. Du sida à l'analyse de la globalisation des politiques publiques*, Paris, Karthala, 2015).

Bilampo GNOUMOU THIOMBIANO est docteur en démographie, maître-assistante à l'Institut supérieur des sciences de la population (ISSP) de l'Université Ouaga I Pr Joseph Ki-Zerbo (Burkina Faso) où elle coordonne l'unité de recherche « Population et éducation ». Ses travaux de recherche portent sur la scolarisation et la santé des enfants, les dynamiques familiales, les relations de genre, le dividende démographique et les politiques de population en Afrique subsaharienne.

Emmanuel GRÉGOIRE, docteur (HDR) en géographie, est directeur de recherche à l'IRD (UMR Prodig). Ses recherches ont, tout d'abord, porté sur le Niger puis sur l'île Maurice et enfin de nouveau sur le Niger où il s'emploie à décrypter ses récentes évolutions politiques, économiques, sociales et sécuritaires. De 2010 à 2015, il a animé avec Jean-François Kobiané et Marie-France Lange le Programme pilote régional (PPR) POLMAF de l'IRD dont cet ouvrage rend compte des principaux résultats.

Hugues Y. HANGNON est géographe, géomaticien et spécialiste de la gestion des risques naturels. Ses recherches ont porté, tout d'abord, sur les politiques d'insertion des réfugiés togolais au Bénin, puis sur la cartographie des zones inondables à Ouagadougou (Burkina Faso) et enfin sur les politiques publiques de réduction du risque d'inondation. Il s'intéresse actuellement à la question de la résilience des « réfugiés ou déplacés climatiques » et des politiques publiques liées à leur protection.

Yann ITARD est ingénieur en géologie et actuellement consultant indépendant en géochimie minière et environnementale. Auparavant ingénieur au BRGM, il a travaillé sur des projets de R&D (exploration minière, impacts environnementaux des activités extractives), puis il a été assistant technique à l'UEMOA pour la mise en œuvre de la Politique minière commune.

Pierre JANIN, docteur (HDR) en géographie, est chercheur à l'IRD. Il dirige l'UMR Développement et sociétés depuis janvier 2014. Ses recherches de terrain, menées en Afrique de l'Ouest et du Centre, s'inscrivent dans le champ du développement et, plus spécifiquement, des questions agricoles et alimentaires, de l'insécurité alimentaire et de la gouvernance des crises alimentaires et nutritionnelles. Depuis 2014, il coordonne un projet de recherche partenarial public-privé (Université Paris 1/Groupe Nutriset) consacré à la sécurisation alimentaire. Il est corédacteur de la *Revue internationale des études du développement*.

Mark JESSELL est professeur au *Center for Exploration Targeting* de l'Université de Western Australia où il a été mis à disposition de sa fonction de directeur de recherche (IRD, UMR GET de l'Université de Toulouse) où il avait initié le projet « Initiative d'exploration ouest-africaine (WAXI) ». Ses intérêts scientifiques tournent autour des études de microstructure, de l'intégration de la géologie et de la géophysique en 2 et 3D, de la tectonique et de la métallogenèse du Craton ouest-africain.

Idrissa KABORÉ est chercheur démographe et géographe à l'Institut supérieur des sciences de la population (ISSP) de l'Université Ouaga-1 Professeur Joseph Ki-Zerbo. Il a été directeur de la démographie à l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) au Burkina Faso. Il a coordonné différents projets et conduit de grandes opérations de collecte (recensements, enquêtes démographiques et de santé (EDS), enquêtes sur les conditions de vie des ménages). Il s'intéresse aux questions d'éducation, de santé de la reproduction, de genre et d'évaluation de projets, programmes et politiques.

Jean-François KOBIANÉ est maître de conférences en démographie à l'Institut supérieur des sciences de la population (ISSP) de l'Université Ouaga 1 Pr Joseph Ki-Zerbo (Burkina Faso). Ses centres d'intérêt de recherche portent sur les liens entre dynamiques familiales, pauvreté, travail et scolarisation des enfants, la transition des jeunes vers l'âge adulte en Afrique subsaharienne. De 2010 à 2015, il a animé avec Emmanuel Grégoire et Marie-France Lange le Programme pilote régional (PPR) POLMAF de l'IRD dont cet ouvrage rend compte des principaux résultats.

Jean Marcel KOFFI est chercheur au Centre ivoirien de recherches économiques et sociales (CIRES) et membre de l'Unité mixte de recherche internationale Résiliences (IRD-CIRES). Il est docteur en sciences économiques et diplômé en sociologie du développement (master 2). Ses travaux de recherche s'inscrivent dans le champ de l'économie publique et portent sur l'analyse de la soutenabilité sociale du développement, en considérant notamment la gestion forestière durable et la résilience socio-économique.

Marie-France LANGE, docteure en sociologie, est directrice de recherche à l'IRD (UMR CEPED). Ses recherches portent sur les politiques publiques et les stratégies sociales d'éducation, les inégalités éducatives ou l'éducation et la mondialisation... Elle a publié huit ouvrages et sept numéros de revue sur ces thèmes. De 2010 à 2015, elle a animé avec Emmanuel Grégoire et Jean-François Kobiané le Programme pilote régional (PPR) POLMAF de l'IRD dont cet ouvrage rend compte des principaux résultats.

Jean-Michel LEDJOU est maître de conférences en Sciences de l'information et de la communication à l'Université Paris-Sud/Saclay. Membre du CEI-IDEST, ses recherches actuelles portent sur les rapports entre communication et développement dans les pays du Sud. Auteur de plusieurs articles sur la question, il a notamment codirigé l'ouvrage « Des réseaux et des hommes. Les Suds à l'heure des technologies de l'information et de la communication » publié par les éditions Karthala en 2013.

Jérôme LOMBARD est docteur en géographie et directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Depuis 2014, il est directeur de l'UMR Prodig (CNRS, IRD, Paris 1, Paris 4, Paris 7, Agro-ParisTech). Ses travaux portent sur l'évolution des systèmes de transport et de mobilité dans les pays d'Afrique de l'Ouest et sur les inégalités sociospatiales engendrées par l'implantation de grandes infrastructures, telles que les corridors routiers.

Harouna MOUNKAILA est géographe et maître de conférences à l'École normale supérieure de l'Université Abdou Moumouni de Niamey. Il dirige le Groupe d'études et de recherches, migrations, espaces et sociétés (GERMES). Il est chercheur associé à l'UMR « Migrations et Sociétés » (URMIS), IRD/Université de Paris 7 et est membre du Laboratoire mixte international de recherche MOVIDA (Mobilités, voyages, innovations et dynamiques dans les Afriques méditerranéenne et subsaharienne). Ses travaux portent sur les migrations de retours, les recompositions territoriales liées aux migrations et les politiques migratoires au Niger.

Aboubakar MOUSSA est géographe, enseignant-chercheur à l'Institut supérieur du Sahel (ISS) de l'Université de Maroua. Il dirige l'équipe de recherche JEAI-Tabital (Analyse interdisciplinaire de la résilience des agrosystèmes du bassin du Lac Tchad) et le laboratoire de Géomatique de la Mission d'études pour l'aménagement et le développement de la région du Nord. Ses travaux sont consacrés à l'aménagement du territoire et au développement des politiques publiques au Cameroun.

Olivier NAY est professeur de science politique à l'Université Paris 1-Panthéon Sorbonne. Il est membre du Centre européen de sociologie et science politique (CESSP). Spécialiste de la sociologie des institutions, il

travaille sur les politiques de développement, la production des savoirs de réforme et les bureaucraties internationales. Il a récemment codirigé *The Political Invention of Fragile States: The Power of Ideas*, Routledge (2015) et *Le tournant social des organisations internationales*, Presses universitaires de Rennes, 2018.

Saliou NDOUR est titulaire d'un doctorat en sociologie. Il est, actuellement chef de la Section Métiers des arts et de la culture de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal). Il a suivi une formation sur le financement et l'économie de la culture à l'Université Paris-Dauphine (France) en 2003 et un stage à l'Observatoire des politiques culturelles de Grenoble (France) en 2010. Il assure la coordination du master Gestion des industries culturelles en partenariat avec l'Université Senghor d'Alexandrie (Égypte).

Sihé NEYA est doctorant en géographie à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, rattaché à l'UMR 8586 PRODIG. Ses recherches portent sur l'évolution des espaces de vie transnationaux des Burkinabè et de leurs familles dans l'espace migratoire ivoiro-burkinabè (Burkina Faso et Côte d'Ivoire). Ses travaux interrogent les circulations migratoires et les pratiques transnationales induites par l'installation durable des migrants burkinabè des deux côtés de la frontière – du fait de l'émigration et de la migration de retour – ainsi que les acteurs et les lieux qu'elles mettent en jeu.

Aude NIKIEMA est géographe et maître de recherche à l'Institut des sciences des sociétés (INSS) du Centre national de recherche scientifique et technologique (CNRST) du Burkina Faso à Ouagadougou. Ses recherches portent sur la ville et rendent compte de l'impact des aménagements urbains sur la qualité de vie et la santé des populations. Dans le cadre d'une collaboration avec l'Institut de recherche en développement (IRD), elle participe à l'animation d'une Plateforme d'information géographique (PIGEO) destinée à mettre en partage les données géographiques sur la ville au Burkina Faso.

Christine RAIMOND est géographe, directrice de recherche au CNRS, membre de l'UMR Prodig et correspondante Nord pour la JEAI Tabital. Elle a coordonné plusieurs programmes de recherche pluridisciplinaires sur les dynamiques paysagères, la biodiversité et les enjeux fonciers en Afrique centrale, dans un contexte de changements globaux et de politiques publiques contradictoires pour le développement agricole et la protection de la nature. Elle a coordonné l'axe Politiques environnementales du PPR POLMAF.

Luc SIEBENALLER est docteur en géosciences (structurale, circulations de fluides à l'échelle crustale). Il a enseigné à l'Université de Lausanne pendant deux ans de post-doc avant de partir pour un doctorat à Toulouse

à l'IRD. Concomitant à ses activités de recherche, il a cofondé en 2002 une ONG luxembourgeoise (*Le Soleil dans la Main*, www.asdm.lu). Il en a été président (2005-2012) et il en est devenu le directeur exécutif. Les deux activités ont convergé au sein du projet WAXI (West African eXploration Initiative) où il gère le module de renforcement des capacités conçu pour les chercheurs et les géologues d'Afrique de l'Ouest dans le consortium international privé-public.

Tatiana SMIRNOVA est docteure en anthropologie sociale et chercheuse associée au CESSMA (Paris-Diderot-INALCO-IRD). Elle a réalisé une thèse sur le rôle des mobilisations étudiantes dans les politiques publiques de l'enseignement supérieur au Niger (1960-2010), puis participé au projet « ELITAF » sur les élites africaines formées dans les pays de l'Est. En tant que post-doctorante, elle s'est intéressée pour la fondation de la Croix-Rouge française aux configurations de l'aide humanitaire au Niger dans un contexte de déplacements massifs de populations liés à l'insécurité née de la présence des djihadistes de Boko Haram dans le bassin du lac Tchad. A présent, elle poursuit ses recherches sur ce thème.

Moussa Sow est directeur de recherche et directeur de l'Institut des sciences humaines de Bamako. Ses principaux centres d'intérêt concernent l'apport des données de la tradition orale à la recherche scientifique. Auteur de plus de trente articles et codirecteur de trois ouvrages, il a entre autres travaillé sur les relations entre centre et périphérie d'un État ancien, le mythe de Tyanaba, le musée virtuel de Samafoulala et sur les évolutions de l'islam contemporain ou encore sur la décentralisation et les gouvernances locales au Mali.

Stéphanie TCHIOMBIANO est maîtresse de conférences associée à l'Université de Paris 1 Panthéon Sorbonne. Elle a travaillé pendant 16 ans en Afrique de l'Ouest dans le domaine de la santé, pour le monde associatif. Elle a ensuite coordonné l'Initiative 5% sida, paludisme et tuberculose, dispositif d'assistance technique liée au Fonds mondial, mis en œuvre par Expertise France. Elle est aujourd'hui doctorante en science politique sur la production de l'expertise en santé mondiale et elle travaille plus particulièrement sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Elle est par ailleurs coordinatrice du *Thinktank* « Santé mondiale 2030 ».

Table des matières

Introduction	5
<i>par Emmanuel GRÉGOIRE, Jean-François KOBIANÉ et Marie-France LANGE</i>	
1. Politiques publiques, développement et mondialisation en Afrique subsaharienne	19
<i>par Emmanuel GRÉGOIRE et Marie-France LANGE</i>	
2. Dynamiques de construction de l'école dans un contexte libéral. Esquisse d'un art sénégalais des compromis pro- visoires	47
<i>par Hamidou DIA</i>	
3. Enquête d'opinion sur la mise en œuvre d'une politique éducative. Le plan décennal de développement de l'édu- cation de base (2002-2011) au Burkina Faso	65
<i>par Jean-François KOBIANÉ, Bilampoa GNOUMOU-THIOMBIANO et Idrissa KABORÉ</i>	
4. Lire l'action publique dans l'enseignement supérieur à travers la contestation des scolaires et des étudiants au Niger (1960-2010)	87
<i>par Tatiana SMIRNOVA</i>	
5. Le pouvoir des procédures. Les politiques de santé mondiale entre managérialisation et bureaucratisation : l'exemple du Fonds mondial en Afrique de l'Ouest	105
<i>par Stéphanie TCHIOMBIANO, Olivier NAY et Fred EBOKO</i>	
6. La participation des entreprises privées à la lutte contre le VIH/sida en Côte d'Ivoire et au Cameroun. Une colla- boration publique/privée impossible ?	125
<i>par Anne BEKELYNCK</i>	

- 7. Politiques culturelles et touristiques (Mali, Sénégal): des liaisons non dangereuses** 143
par Anne DOQUET, Saliou NDOUR et Moussa SOW
- 8. Les politiques alimentaires en Afrique de l'Ouest. Réponse au risque ou facteur d'insécurité ?** 165
par Pierre JANIN
- 9. Politiques publiques en géosciences en Afrique de l'Ouest** 189
par Lenka BARATOUX, Mark JESSELL, Ousmane BAMBA, David BARATOUX, Luc SIEBENALLER et Yann ITARD
- 10. Politiques environnementales en Afrique subsaharienne. Arbitrer les interactions entre projets paysagers contrastés d'une diversité croissante d'acteurs sur le territoire** 223
par Christine RAIMOND et Aboubakar MOUSSA
- 11. Prévention et stratégies d'adaptation face aux risques. Mesures réglementaires et comportements individuels suite aux inondations de 2009 à Ouagadougou (Burkina Faso) ...** 241
par Hugues HANGNON, Emmanuel BONNET, Marion AMALRIC, Aude NIKIEMA
- 12. Européanisation des politiques migratoires au Sahel. Le Niger dans l'imbroglio sécuritaire** 267
par Florence BOYER et Harouna MOUNKAILA
- 13. Libre circulation, contrôle ou racket des voyageurs en Afrique de l'Ouest. L'exemple des routes entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire** 287
par Sihé NÉYA et Jérôme LOMBARD
- 14. Les Technologies de l'information et de la communication en Afrique de l'Ouest. Les politiques publiques à l'épreuve des usages**..... 303
par Jean-Michel LEDJOU
- 15. Formes de résilience et stratégies de politique publique. De la résilience individuelle à la résilience sociale** 319
par Jean Marcel KOFFI et Jean-Luc DUBOIS

Conclusion. Vers de nouvelles recherches sur les politiques publiques en Afrique	337
<i>par Emmanuel GRÉGOIRE et Marie-France LANGE</i>	
Les auteurs	345

Achévé d'imprimer en octobre 2018
sur les presses de la **Nouvelle Imprimerie Laballery**
58500 Clamecy
Dépôt légal : août 2018
Numéro d'impression : N162621

Imprimé en France

La Nouvelle Imprimerie Laballery est titulaire de la marque Imprim'Vert®

En s'appuyant sur des travaux empiriques et des études sectorielles, cet ouvrage propose une vision rénovée des interventions de l'État en Afrique. Au cours des années 1980, les institutions financières internationales imposèrent un État minimum à tous les pays en leur retirant une partie de leur pouvoir dans les domaines économiques et sociaux. En préconisant une profonde réforme de l'État, leurs programmes d'ajustement structurel devaient résoudre le problème de la dette, permettre aux pays de renouer avec la croissance et déposséder les pouvoirs publics nationaux de certaines de leurs prérogatives au profit d'acteurs privés afin de favoriser la mondialisation et le libéralisme.

Les États africains furent contraints d'appliquer ces politiques libérales, élaborées par les instances internationales, qui se traduisirent presque partout par des échecs, voire par des catastrophes socio-économiques et sanitaires. De plus, les populations, qui s'appauvrirent sous leurs effets, les rejetèrent parfois violemment si bien qu'à la fin des années 1990, on assista à une lente réhabilitation des politiques publiques : l'État comme acteur principal du développement retrouvait ainsi une certaine légitimité, actée par des déclarations et des forums internationaux.

Les textes réunis ici reviennent sur ces trajectoires historiques et montrent combien les États africains, bien que sur la voie de la réhabilitation, ont du mal à retrouver le rôle central qui était autrefois le leur, peinant à définir des politiques publiques et à faire respecter leurs choix face à la multiplicité des acteurs nationaux et internationaux, aux intérêts parfois divergents et aux ressources fort différentes.

Emmanuel Grégoire, docteur habilité en géographie tropicale, est directeur de recherche émérite à l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

*Jean-François Kobiané est maître de conférences à l'Université Ouaga I
Pr Joseph Ki-Zerbo, spécialiste de l'éducation, de l'évaluation des politiques publiques.*

Marie-France Lange, spécialiste des politiques publiques d'éducation, est directrice de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

Ont également contribué à cet ouvrage : Marion Amalric, Ousmane Bamba, David Baratoux, Lenka Baratoux, Anne Bekelynck, Emmanuel Bonnet, Florence Boyer, Hamidou Dia, Anne Doquet, Jean-Luc Dubois, Fred Eboko, Bilampoa Gnoumou Thiombiano, Hugues Y. Hangnon, Yann Ilard, Pierre Janin, Mark Jessell, Idrissa Kaboré, Jean Marcel Koffi, Jean-Michel Ledjou, Jérôme Lombard, Harouna Mounkaila, Aboubakar Moussa, Olivier Nay, Saliou Ndour, Sihé Neya, Aude Nikiema, Christine Raimond, Luc Siebenaller, Tatiana Smirnova, Moussa Sow, Stéphanie Tchiombiano.



9 782811 125042

29 €

ISBN : 978-2-8111-2504-2