

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 Bekelyncq 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.

Grégoire Emmanuel, Lange Marie-France (2018)

Conclusion : vers de nouvelles recherches sur les politiques publiques en Afrique

In : Grégoire Emmanuel (ed.), Kobiané J.F. (ed.), Lange Marie-France (ed.). *L'Etat réhabilité en Afrique : réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*. Paris : Karthala, p. 337-344

ISBN 978-2-8111-2504-2