



UNE ACTION PUBLIQUE ÉCLATÉE ?

Production et institutionnalisation
de l'action publique dans les secteurs
de l'eau potable et du foncier (APPI)
Burkina Faso, Niger, Bénin

Toulouse, du 2 au 4 décembre 2014

COORDINATION :

Héloïse Valette, Catherine Baron, François Enten, Philippe Lavigne Delville, Alicia Tsitsikalis

ANR-IO-SUDS-015
appi

Agence Nationale de la Recherche
ANR

ADOUR-GARONNE
AGGLOMERATION
ADOUR-GARONNE

SCIENCES PO TOULOUSE
Institut d'Études Politiques

LEREPS

UMR GRED
Gouvernance, Risque, Environnement, Développement

Labo Citoyennetés
Coopérations pour l'Europe

GRADUATE INSTITUTE GENEVA

LAM
Les Africains dans le monde

LASDEL
Laboratoire d'Études et de Recherches sur les
Dynamiques Sociales et le Développement Local

GRET
Professionnels du
développement
solidaire

Coordination :

Héloïse Valette, Catherine Baron, François Enten, Philippe Lavigne Delville, Alicia Tsitsikalis

Conception graphique : Philippe Laura, Imédia

Photographie de couverture : © Héloïse Valette

Impression : Electrogeloz, 94200, Ivry Sur Seine

Édité par le Gret, décembre 2015

ISBN : 978-2-86844-304-5

UNE ACTION PUBLIQUE ÉCLATÉE ?

Production et institutionnalisation
de l'action publique dans les secteurs
de l'eau potable et du foncier (APPI)
Burkina Faso, Niger, Bénin

Toulouse, du 2 au 4 décembre 2014

Coordination : Héloïse Valette, Catherine Baron, François Enten, Philippe Lavigne Delville, Alicia Tsitsikalis

AVANT PROPOS

Le programme de recherche intitulé « Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (Burkina Faso, Niger et Bénin) » (APPI), financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR-Les Suds II) et coordonné par Catherine Baron avait pour objectif d'analyser les processus de construction de l'action publique dans des pays d'Afrique de l'Ouest « sous régime d'aide », à travers l'étude de deux secteurs particuliers, le foncier et l'eau potable.

L'ANR APPI avait pour objectif d'étudier plus précisément :

- les processus de négociation et de formulation des politiques dans les deux secteurs, à l'échelle nationale, en portant une attention particulière aux modèles en confrontation, à la coordination entre acteurs (nationaux et internationaux), et aux processus de négociations et d'arbitrages ;
- les innovations institutionnelles locales, en identifiant leur origine, les acteurs qui les portent, et les arrangements institutionnels qui les caractérisent ;
- l'articulation et l'emboîtement entre les échelles d'action, en documentant la façon dont les acteurs locaux interprètent, détournent ou instrumentalisent des dispositifs conçus aux niveaux national et/ou international, et les médiations par lesquelles ces innovations organisationnelles et institutionnelles locales influent ou non sur les politiques nationales.

Afin de documenter ces processus et d'identifier les facteurs qui conduisent, ou non, à l'institutionnalisation de l'action publique, les études de terrain ont porté sur trois pays : le Bénin, le Burkina Faso et le Niger. Une perspective empirique et constructiviste, et un comparatisme de proximité ont été privilégiés. L'objectif était d'apporter une contribution aux débats sur les conditions du changement institutionnel et politique, et sur les possibilités d'élaborer des politiques publiques

autonomes dans des États dépendants de l'aide internationale et de ses conditionnalités. Dans une logique de dialogue entre chercheurs et praticiens, une réflexion commune a été menée au cours du projet.

Un colloque de trois jours (2 au 4 décembre 2014) a permis de présenter les résultats de cette recherche et d'en débattre.

Les deux premiers jours, introduits par Charilaos Képhaliacos, directeur du LEREPS, université de Toulouse 1, et Philippe Raimbault, directeur de Sciences Po Toulouse, étaient consacrés à la présentation des résultats de la recherche par les chercheurs impliqués dans APPI. Ces échanges ont été ensuite mis en perspective à travers le regard de deux grands témoins : Dr Mahamadou Danda, ancien Premier ministre de la transition au Niger, et Dominique Darbon, professeur de science politique à Bordeaux.

La troisième journée a consisté en un dialogue entre chercheurs et praticiens du développement (ONG, bailleurs de fonds, secteur privé) à partir d'une synthèse de la recherche et de la mise en débat d'un « guide pour l'action ». Néanmoins, des praticiens ont assisté au colloque et débattu avec les chercheurs durant les trois journées. Ce guide est en cours de conception par le Gret, une ONG française de développement impliquée dans APPI dès l'origine. La restitution de cette journée dans cet ouvrage tente de respecter la parole des acteurs présents et de retranscrire au plus près les principaux questionnements issus de cette mise en commun entre recherche en sciences sociales et pratiques des professionnels du développement.

Le choix de retranscrire la parole des différents intervenants au cours de ces trois journées donne à l'ouvrage une portée plus large que la seule communauté scientifique et privilégie un ton différent de celui d'un recueil d'articles de recherche.

Le lecteur trouvera plusieurs encadrés tout au long du texte :

- des encadrés « Éclairages » qui fournissent des définitions de notions mobilisées en sciences sociales ;
- des encadrés « Débats » qui synthétisent les discussions et les échanges.

REMERCIEMENTS

Ce colloque a largement bénéficié du soutien d'une pluralité d'acteurs, à divers titres. L'ANR, Sciences Po Toulouse et l'Agence de l'eau Adour Garonne ont permis, grâce à leur soutien financier, la tenue de ce colloque et sa valorisation à travers ces actes.

L'accompagnement des tutelles – l'Université Toulouse 1 Capitole, Sciences Po Toulouse, l'Institut de recherche pour le développement (IRD), Sciences Po Bordeaux et l'Université Abdou Moumouni de Niamey – a été un facteur déterminant dans le bon déroulement des journées.

Nous remercions par ailleurs les institutions partenaires, à savoir le LEREPS, le GRED, le LAM, le Lasdel, le Laboratoire Citoyennetés de Ouagadougou, l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, ainsi que le Gret pour leur appui scientifique et organisationnel.

Enfin, nous souhaitons remercier tout particulièrement Sophie Cancel et Anne-Marie Beyssen du LEREPS (université Toulouse 1 Capitole) pour les aspects logistiques et la gestion financière, ainsi que les deux étudiantes de Sciences Po Toulouse, Zoé Münch et Lola Boudreaux, qui ont effectué les retranscriptions écrites des communications présentées au cours des trois jours.

TABLE DES MATIÈRES

Table des éclairages	9
Table des débats	10
Sigles et acronymes	11
Introduction	13
Partie 1- Comprendre la construction de l'action publique en Afrique subsaharienne et les difficultés de son institutionnalisation	21
A. L'EAU POTABLE, PROMOTION DU RÉFÉRENTIEL MARCHAND ET MAINTIEN D'UNE DIVERSITÉ DE MODES DE GOUVERNANCE	22
1. Les dynamiques de construction de l'action publique dans le secteur de l'eau potable : enseignements d'une comparaison des politiques nationales de l'eau (Bénin, Burkina Faso, Niger)	22
2. Innovation organisationnelle et pérennisation des modes de gestion des adductions d'eau potable. La gestion partagée : le cas de l'ADAE au Burkina Faso	30
3. Cohérence d'un projet marchand de l'eau au Bénin : concurrences et pluralité des trajectoires	35
4. Quand les communes s'insèrent dans la gestion de l'eau. Illustrations à travers les cas des communes de Chadakori et Balleyara (Niger)	39
5. Conclusion du thème « eau potable » : peut-on parler de politiques publiques ?	43

B. LE FONCIER RURAL : ENTRE PRIVATISATION ET RECHERCHE D'UNE GOUVERNANCE HYBRIDE	47
1. Introduction : Entre « paradigme de remplacement » et « paradigme d'adaptation », options et controverses dans les politiques foncières rurales en Afrique de l'Ouest	47
2. Quelle place pour la reconnaissance des droits coutumiers dans la réforme foncière burkinabé ? Entre substitution et adaptation	52
3. Temps des politiques, temps des projets : confusion des temporalités et contradictions institutionnelles dans la réforme foncière au Bénin (2005-2015)	55
4. Le Code rural et les commissions foncières au Niger	58
5. Conclusions - Débats transversaux aux trois pays sur les enjeux fonciers	62
Partie 2 - Les dilemmes de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide » : analyses transversales	69
1. Les transferts de modèles et les « sentiers de dépendance » institutionnels	70
2. Les processus de changement dans les politiques publiques	72
3. Stratégies de mise en œuvre et institutionnalisation de la politique : instruments, dispositifs et outils de l'action publique	79
4. Les éclairages des grands témoins	82
Partie 3 - Action publique et interventions de développement : quelles questions se poser ?	91
1. Les dilemmes de l'action publique dans les pays sous régime d'aide : essai de synthèse des résultats de la recherche	93
2. Échanges autour d'un guide pour l'action	98
3. Questions transversales et débats	114
4. Conclusion	119
Postface	121
Annexes	127
1. Biographie des participants au programme APPI	129
2. Programme détaillé du colloque	133
3. Liste des participants inscrits	137

TABLE DES ÉCLAIRAGES

Éclairage 1.	L'action publique	14
Éclairage 2.	Le référentiel	16
Éclairage 3.	Spécificité de l'économie institutionnaliste par rapport à l'économie « standard »	24
Éclairage 4.	Limites d'une grille d'analyse relevant de l'économie institutionnelle	24
Éclairage 5.	Le mode de gestion partagé des adductions d'eau potable	31
Éclairage 6.	« Privé » versus « associatif »	33
Éclairage 7.	L'ADAE comme modalité concrète d'intercommunalité	34
Éclairage 8.	L'exemple d'un « passeur » de discours : le président de l'Association de fermiers de l'eau au Bénin (AFEB)	37
Éclairage 9.	Délégation de la gestion au privé et insertion dans le tissu social	40
Éclairage 10.	Quelle justification au changement de modèle de gestion de l'eau ?	40
Éclairage 11.	Vision techniciste, vision politique dans l'élaboration de politiques publiques au sein des États fragiles	44
Éclairage 12.	Monde pastoral, monde agricole : logiques de possession et de contrôle de la terre et des ressources naturelles	48
Éclairage 13.	Réappropriation des processus de formalisation des droits coutumiers	51
Éclairage 14.	Les définitions du bien public et du bien commun en débat	80

TABLE DES DÉBATS

Débat 1.	Comment concilier les différentes approches théoriques ?	19
Débat 2.	Confrontation d'une pluralité de normes : le principe du paiement de l'eau	45
Débat 3.	Un manque de capacités au niveau local ? Un constat à relativiser dans certains contextes	46
Débat 4.	Identification des droits fonciers, marchés fonciers et gestion des contentieux	62
Débat 5.	Contestation des coûts des actes fonciers et mobilisation citoyenne	64
Débat 6.	Problèmes d'institutionnalisation de l'action publique dans le secteur foncier	65
Débat 7.	La mise en œuvre de l'action publique par projet : une démission de l'État ?	66
Débat 8.	Démocratie paysanne et bureaucratie locale	71
Débat 9.	Conditionnalité de l'aide internationale : imposition ou incitation ?	75
Débat 10.	Analyse des conditions du changement	78
Débat 11.	Spécificité des terrains choisis dans le cadre d'APPI	95
Débat 12.	Un désengagement de l'État ?	96
Débat 13.	Approche projets et insécurité des financements	97
Débat 14.	Le projet et la construction d'une action collective	97

SIGLES ET ACRONYMES

ACEP	Association des consommateurs d'eau potable (Bénin)
ADAE	Association pour le développement des adductions d'eau (Burkina Faso)
AEP	Adduction d'eau potable
AFEB	Association des fermiers du Bénin
ANR	Agence nationale de la recherche
APPI	Action publique éclatée. Production et institutionnalisation de l'action publique
ATPC	Assainissement total piloté par les communautés
AUE	Association d'usagers de l'eau
COFO	Commissions foncières (Niger)
COFOB	Commissions foncières de base (Niger)
COFOCOM	Commissions foncières communales (Niger)
COFODEP	Commissions foncières départementales (Niger)
CPEA	Cadre partenarial pour l'eau et l'assainissement (Burkina Faso)
CREPA	Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement (aujourd'hui EAA)
DGEau	Direction générale de l'eau (Bénin)
DIEPA	Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (1981-1990)
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EAA	Eau et assainissement pour l'Afrique (ex-CREPA)

Ecosan	Assainissement écologique (Ecological Sanitation)
FAUEREB	Fédération d'associations d'usagers de l'eau de la région de Bobo-Dioulasso
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (coopération allemande, ex-GTZ)
GRAF	Groupe de recherche-action sur le foncier (Burkina Faso)
Gret	Professionnels du développement solidaire
IHEID	Institut de hautes études internationales et du développement
IRD	Institut de recherche pour le développement
LAM	Les Afriques dans le monde
Lasdel	Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local
LEREPS	Laboratoire d'étude et de recherche sur l'économie, les politiques et les systèmes sociaux
MCA	Millenium Challenge Account
MCC	Millenium Challenge Corporation
MSF	Médecins sans frontières
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAS	Plan d'ajustement structurel
PFR	Plans fonciers ruraux (Bénin)
PMH	Pompe à motricité humaine
PN-AEPA	Programme national d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement
PPP	Partenariat public-privé
PTF	Partenaires techniques et financiers
RAF	Réorganisation agraire et foncière
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

INTRODUCTION

INTERROGER L'ACTION PUBLIQUE DANS DES PAYS SOUS RÉGIME D'AIDE

Catherine Baron, Philippe Lavigne Delville

Le programme de recherche « Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (Burkina Faso, Niger et Bénin) » (APPI) a pour objectif d'analyser comment se construit l'action publique dans des pays sous régime d'aide et de comprendre les facteurs qui conduisent – ou non – à son institutionnalisation. Il a réuni, durant quatre années, plusieurs équipes qui avaient leurs propres terrains, des entrées sectorielles spécifiques, et des origines géographiques et disciplinaires variées. L'originalité d'APPI a été d'associer au programme, dès la formulation des hypothèses de travail, une ONG, acteur de développement, le Gret. Ainsi, APPI a permis une collaboration riche entre des chercheurs et des praticiens du développement, et entre chercheurs « du Nord » et « du Sud ».

L'ACTION PUBLIQUE

L'action publique peut se définir comme « *la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société, problèmes qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, en tout mais aussi en partie, ainsi que comme l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter* »¹. Le terme est utilisé en analyse des politiques publiques pour se démarquer d'une lecture « stato-centrée » des politiques publiques qui a longtemps dominé. Décrire et analyser les formes spécifiques que prend cette action publique éclatée dans les pays « sous régime d'aide » peut éclairer la compréhension de « l'État en action »², le rôle des acteurs internationaux, la façon de traiter la pluralité des normes inhérentes aux sociétés du Sud, et enfin apporter un éclairage nouveau, solide empiriquement, sur les contradictions de l'action publique dans ces contextes, contribuant à la réflexivité des praticiens du développement.

Pourquoi interroger les politiques et les projets de développement en termes d'action publique ?

Encore peu mobilisée pour les pays en développement, l'analyse des politiques publiques cherche à comprendre « l'État en action »³ à travers l'étude des interventions publiques dans divers domaines. Elle s'interroge sur la façon dont des problèmes sont publicisés et dont des autorités publiques s'en emparent, sur la façon dont ces problèmes sont construits et traités à travers une série d'institutions, d'instruments et de moyens financiers, sur les liens entre les politiques sectorielles et la compétition politique, et enfin sur la façon dont changent les politiques – ou au contraire se pérennisent – malgré des contradictions et des ambiguïtés. Élaborés dans le contexte de pays industrialisés, les résultats de ces travaux ne peuvent être importés « tels quels » dans des contextes différents, tant du point de vue de la nature des États et leurs rapports à la société que des capacités des institutions, et de l'importance de l'extraversion et de la dépendance à l'aide. Mais certaines questions posées par l'analyse des politiques publiques valent « au Nord » comme « au Sud ». En effet, celle-ci cherche à mettre en évidence ce qui

1. Thoenig J.C., 1998, « L'usage analytique du concept de régulation », in Commaille J., Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, pp. 47-60.

2. Jobert B. et Muller P., 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris, Presses universitaires de France, 242 p.

3. Jobert B. et Muller P., 1987, *op. cit.*

relève des contradictions et tensions inhérentes à toute action publique, et ce qui relève des conséquences spécifiques de la « situation de développement », de la prégnance de l'aide et des acteurs internationaux dans les pays où celle-ci a pris un poids important et a des effets structurels sur l'État, les institutions et la société⁴.

Les chercheurs ont donc tenté d'analyser **la manière dont les politiques publiques** sont produites et mises en œuvre au niveau des pays, tout en considérant l'emboîtement et les interactions entre les différentes échelles (internationales, nationales et locales). En effet, les recommandations internationales sont prégnantes et guident l'action dans ces pays qui conservent néanmoins une marge de manœuvre dans la formulation de leurs politiques publiques. Mais peu de travaux ont porté jusqu'à sur la façon dont se structure le questionnement sur les politiques, sur la manière dont la diversité des situations locales est appréhendée dans le débat national. La multiplicité des acteurs intervenant dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, et le manque de coordination qui caractérise certaines politiques donnent à voir une action publique éclatée qui interroge, à son tour, la façon dont se construisent les politiques. Pour traiter ces questions, plusieurs entrées ont été retenues :

- une entrée par les « référentiels » véhiculés au cours du temps et les règles de mise en œuvre des principes de ces référentiels ;
- une entrée par les politiques ;
- et enfin, une entrée par les jeux d'acteurs et les controverses.

4. Lavigne Delville P., 2011, *Vers une socio-anthropologie des interventions de développement comme action publique*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Lyon II, 210 p.

LE RÉFÉRENTIEL

Le référentiel est un concept issu de l'analyse des politiques publiques, progressivement investi par d'autres disciplines dont l'économie institutionnaliste. Selon Muller⁵, les référentiels balisent les frontières d'un secteur. Pour certains courants de l'économie institutionnaliste, notamment l'économie des conventions, le référentiel s'apparente au « modèle d'évaluation »⁶. Il renvoie aux valeurs et sert de référence pour l'interprétation des règles pour l'action. Il permet de hiérarchiser les finalités de l'action, entre équité et efficacité⁷.

Une démarche pluridisciplinaire, empirique, constructiviste et comparative

Deux secteurs de développement ont été étudiés dans une optique de recherche comparative : l'eau potable et le foncier rural. Ces deux secteurs ont été retenus en raison des enjeux forts de développement qu'ils présentent, bien qu'ils soient de nature différente. Ils ont tous deux été l'objet de processus de réformes au cours des deux dernières décennies, impulsés et/ou rendus possible par l'aide internationale. Ils relèvent d'histoires institutionnelles et de modes de régulations singuliers. La comparaison n'a pas porté sur les secteurs en tant que tels, mais sur les processus de création de l'action publique.

Les travaux ont été menés dans des terrains proches, le **Bénin**, le **Burkina Faso** et le **Niger**, avec une équipe de chercheurs et de professionnels du développement spécialiste de chaque couple pays/secteur. L'objectif était de permettre un comparatisme du point de vue du mode de production des politiques publiques : les secteurs s'organisent-ils différemment dans ces pays d'Afrique de l'Ouest, tous fortement dépendants de l'aide internationale ? Les réformes, leurs rythmes et leurs orientations diffèrent-ils d'un pays à l'autre ?

Une démarche empirique a été privilégiée, regroupant de nombreuses études de cas, présentées lors du colloque. Ce programme de recherche a rassemblé quatre disciplines, certaines ayant rarement l'occasion de dialoguer entre elles : l'anthro-

5. Muller P., 2000, *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*, Revue française de science politique, 50^e année, n° 2, 189-208.

6. Batifoullet Ph. (dir.), 2001, *Théorie des conventions*, Paris, Economica, Coll. Forum, n° 2.

7. Baron C., Maillefert M., 2011, « Une lecture institutionnaliste de la gouvernance de l'eau potable : des terrains d'Afrique de l'Ouest francophone aux faits stylisés », *Regions&Cohesion*, Volume 1, Issue 3, Winter, pp. 7-33.

pologie du développement, l'économie institutionnaliste, la science politique et la sociologie politique de l'action publique.

La socio-anthropologie du développement a longtemps privilégié la compréhension des jeux d'acteurs à l'interface entre «développeurs» et «développés» dans les arènes sociales et politiques locales⁸. Elle a produit des analyses empiriques extrêmement fines et riches sur les contradictions et réinterprétations des interventions de développement, sur les enjeux politiques locaux des interventions, sur les formes d'intermédiation et de courtage entre univers de l'aide et espaces locaux. Elle étend depuis une quinzaine d'années ses travaux aux rapports usagers/agents dans les services collectifs⁹, l'administration¹⁰, les dynamiques des pouvoirs locaux¹¹, les institutions d'aide et les politiques publiques¹².

L'économie institutionnelle renvoie à une diversité de courants hétérogènes. Dans le cadre d'APPI, le courant de l'ancienne économie institutionnelle (Commons¹³, Polanyi¹⁴) a été privilégié car il permet d'analyser les pratiques d'acteurs en les considérant du point de vue de leur encastrement dans leur environnement institutionnel et en tenant compte des normes, des valeurs et des règles de comportement qui les structurent. Les institutions sont considérées comme un ensemble de règles, formelles et informelles, qui sont à la fois des contraintes et des ressources pour l'action. En effet, les institutions créent de l'ordre et permettent de rendre le système viable (par la résolution des conflits d'intérêts et la stabilisation des rapports de pouvoir à un moment donné), tout en conservant sa capacité évolutive (par la remise en cause possible des règles lorsque les rapports de pouvoir ont évolué).

L'analyse des politiques publiques s'intéresse à la façon dont certains problèmes deviennent des problèmes publics, à la façon dont ils sont formulés, aux réseaux d'acteurs qui les portent, et au lien entre politiques sectorielles et pouvoir. Elle

8. Olivier de Sardan J.-P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changement social*, Paris, APAD/Karthala.

9. Jaffré Y. et Olivier de Sardan J.-P., ed., 2003, *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Marseille/Paris, APAD/Karthala.

10. Bierschenk T. et Olivier de Sardan J.-P., ed., 2014, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies Vol. 12, Leiden, Brill.

11. Olivier de Sardan J.-P. et Tidjani Alou M., 2009, *Les pouvoirs locaux au Niger*, Dakar/Paris, Codesria/Karthala.

12. Olivier de Sardan J.-P. et Ridde V. ed., 2014, *Une politique publique de santé et ses contradictions. La gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, Paris, Karthala.

13. Commons J.R., 1934, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, The MacMillan Company (Réédition 1990, Transaction Publishers, 2 Vol.).

14. Polanyi K., 1983, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris: Gallimard, coll. «Bibliothèque des sciences humaines», traduction française de Catherine Malamoud et Maurice Angeno, Préface Louis Dumont (texte original : *The Great Transformation*, New York, Farrar, Rinehart & co, 1944).

permet de construire un questionnement centré sur l'action publique comme objet, apporte des questionnements pertinents pour cela et des concepts à mettre à l'épreuve des réalités des pays étudiés.

La sociologie politique africaniste s'est principalement intéressée à la nature et à la trajectoire de l'État, à son rapport à la société, à la compétition pour le pouvoir. Avec «la politique par le bas», elle s'est tournée vers les formes populaires du politique. S'intéressant aux formes et dynamiques des pouvoirs, aux formes de la domination ou de la mobilisation, elle s'intéresse désormais à la question des politiques publiques comme mode d'action de l'État.

Des échelles articulées pour comprendre la complexité

Différentes échelles ont été prises en considération dans l'analyse :

- l'échelle internationale : ce niveau inclut la définition et la circulation des référentiels, l'étude de la dépendance à l'aide dans une dynamique du haut vers le bas (*top-down*) ;
- l'échelle nationale : elle concerne le processus de négociation et de formulation des politiques sectorielles dans le contexte des réformes. Les principes généraux des référentiels sont traduits de manière différenciée au niveau national, selon des processus de négociation et d'arbitrage. Une concurrence entre divers types de modèles a été observée et documentée ;
- l'échelle locale : les jeux d'acteurs et de pouvoir, les dynamiques qui se mettent en place sont étudiés à cette échelle. Les innovations institutionnelles locales, leurs origines, les acteurs clés et les arrangements institutionnels ont également été documentés, tout comme les effets de rétroaction entre cette échelle locale et le niveau national. Comment ces innovations locales ont-elles été intégrées – ou non – dans les politiques nationales ?

Originalité du programme de recherche et hypothèses

Trois grandes entrées ont structuré la recherche.

La première pose l'action publique comme une construction pluri-acteurs. Cette construction suppose des modes de coopération entre des acteurs aux finalités parfois contradictoires, des modalités de résolution des conflits, ainsi que des modes de coordination pérennes.

La seconde postule que les politiques sectorielles sont sous influence du transfert de référentiels internationaux, même si les politiques conservent une certaine autonomie. Les acteurs ont leurs stratégies – de contournement ou d'adhésion – en fonction d'enjeux qui leur sont propres. Des arrangements institutionnels originaux

se mettent en place et comblent des vides, mais peuvent aussi devenir sources de blocage.

Enfin, l'emboîtement et l'articulation des différentes échelles sont des hypothèses structurantes de ce programme. Elle concerne la traduction des référentiels dans les politiques nationales, l'instrumentalisation des règles élaborées à l'échelle nationale par les acteurs locaux et l'impact des innovations organisationnelles et institutionnelles sur les politiques nationales. Loin d'une démarche descendante partant de « modèles » internationaux mis en œuvre sur le terrain, ce sont les jeux complexes entre les échelles qui ont été analysés dans APPI.

DÉBAT 1

COMMENT CONCILIER LES DIFFÉRENTES APPROCHES THÉORIQUES ?

Des interrogations ont porté, lors des débats, sur les apports du recours à différentes disciplines dans l'analyse des politiques publiques et de l'action publique dans des États fragiles.

Les chercheurs ont souligné que ce programme s'inscrit dans le prolongement de recherches antérieures et qu'il repose sur une connaissance réciproque des travaux des chercheurs impliqués dans APPI, avec des « complicités académiques et théoriques » qui ont favorisé le dialogue. Ce programme a ainsi permis des regards croisés et des enrichissements mutuels pour traiter l'analyse des politiques publiques en Afrique subsaharienne. Par exemple, les grilles fournies par l'économie institutionnelle ont pu être enrichies par les travaux de l'anthropologie du développement et de la science politique, notamment sur la question de l'État. De même, les anthropologues du développement ont pu aborder, sous un angle nouveau, la question de la production des politiques publiques, au-delà des recherches appliquées conduites aux échelles locales.

Toutefois, APPI a aussi été confronté à des difficultés, notamment pour construire une réelle interdisciplinarité au niveau des méthodes et de l'analyse des résultats. Au début du programme APPI, les chercheurs ont souhaité partager leurs grilles d'analyse pour construire un questionnement commun. Croiser les regards sur un même objet aurait peut-être permis d'aller plus loin dans l'interdisciplinarité, au prix d'une réduction du nombre d'études de cas. La valorisation des résultats de la recherche, qui s'inscrit dans un temps long au-delà du temps du programme, pourra donner lieu à de nouveaux échanges afin de construire une grille d'analyse transversale des acquis du programme et revenir sur la question des articulations entre disciplines.

PARTIE 1

COMPRENDRE LA CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ET LES DIFFICULTÉS DE SON INSTITUTIONNALISATION

Éclairages sur le processus de production de l'action publique

Sous la coordination de Catherine Baron

Cette partie analyse, à travers les cas des secteurs de l'eau potable et du foncier, la construction de l'action publique dans des pays dépendants de l'aide internationale.

A. L'EAU POTABLE, PROMOTION DU RÉFÉRENTIEL MARCHAND ET MAINTIEN D'UNE DIVERSITÉ DE MODES DE GOUVERNANCE

1. Les dynamiques de construction de l'action publique dans le secteur de l'eau potable : enseignements d'une comparaison des politiques nationales de l'eau (Bénin, Burkina Faso, Niger)

Catherine Baron, Geneviève Nguyen

En Afrique subsaharienne, le secteur de l'eau a connu de nombreuses réformes qui se sont traduites par un nouveau contexte institutionnel, l'élaboration de nouvelles règles et la mise en place de modes de gouvernance du service de l'eau contrastés. À une gouvernance publique, plutôt privilégiée jusqu'aux années 1980, ont succédé d'autres modalités, souvent hybrides (associant des opérateurs privés, des associations d'usagers ou des comités locaux, des communes, etc.) et liées aux types d'infrastructures concernées (puits, forages, mini-adductions d'eau potable, réseau, etc.), dans le contexte de la diffusion d'un référentiel marchand au cours des années 1990.

Le secteur de l'eau se caractérise alors par une complexité accrue : une pluralité d'acteurs interviennent à différents niveaux, avec parfois des difficultés de coordination ; divers types d'arrangements coexistent à l'échelle locale ; et les dispositifs techniques apparaissent de plus en plus sophistiqués. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la capacité des États à définir leurs politiques sectorielles et sur l'efficacité des politiques à assurer un accès équitable et pérenne aux populations et à privilégier des principes « participatifs » souvent revendiqués. Une entrée originale de la recherche APPI a été d'étudier comment le genre, en tant que norme globalisée, peut être localement traduit, approprié, éventuellement contourné ou manipulé par les différents acteurs impliqués dans les politiques publiques de l'eau. Si les femmes et jeunes filles sont assignées aux tâches d'approvisionnement en eau potable pour la consommation familiale, nous nous sommes demandé comment les politiques publiques contribuent à entretenir, déplacer ou modifier les inégalités hommes/femmes. M. Saussey a particulièrement analysé cette question à travers le rôle des associations d'usagers de l'eau, censées reposer sur des principes participatifs et représentatifs.

APPI visait donc à tirer des enseignements d'expériences diverses entre des pays aux trajectoires historiques, aux dynamiques institutionnelles et aux compromis sociaux singuliers, tels que le Bénin, le Burkina Faso et le Niger. Pour aborder ces questionnements, plusieurs approches ont été privilégiées dont les grilles de l'analyse institutionnaliste.

Apports des approches institutionnalistes

Pour aborder la construction de l'action publique dans le secteur de l'eau potable, nous avons retenu une approche institutionnaliste dans le sens où l'on s'intéresse aux enjeux de la construction, par les acteurs, des règles collectives de gestion et d'accès à l'eau potable¹⁵. L'objectif était donc d'élaborer une grille de lecture des processus d'émergence et de pérennisation des institutions et des règles pour la gouvernance du service de l'eau.

Dans l'ancienne économie institutionnelle¹⁶, les institutions sont considérées comme constitutives de l'univers d'action et de coordination. Si l'on retient la définition de North¹⁷, qui complète celle de Commons, l'institution est un ensemble de règles formelles et informelles qui structurent les organisations, formant un cadre de contraintes qui libère aussi l'action.

Comment définir le processus d'institutionnalisation ? Sur le plan théorique, il renvoie à la construction des règles d'action (répartition des droits et des devoirs, acquisition d'une régularité) et à la formalisation progressive de ces règles. Sur le terrain, nous avons considéré que l'institutionnalisation correspondait à une reconnaissance, une légitimité et une inscription dans le temps long d'innovations institutionnelles, ce qui conduit à leur intégration dans le cadre institutionnel au niveau national.

Nous considérons que la diversité des modes de gouvernance qui caractérisent le secteur de l'eau renvoie à différents modèles/référentiels ou représentations qui articulent, de manière différenciée, une dimension économique (la question du prix, de la quantité, de la rareté), un rapport spécifique aux règles de gestion (processus de construction, de pérennisation et de changement des règles) et l'élaboration des modes de coordination par les acteurs clés de la gestion de l'eau tels que l'État, les collectivités locales, les opérateurs publics et privés, les associations¹⁸.

15. Baron C., Maillefert M., 2011, *op. cit.*

16. Commons J.R., 1934, *op. cit.*

17. North D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

18. Baron C., Maillefert M., 2011, *op. cit.*

ÉCLAIRAGE 3

SPÉCIFICITÉ DE L'ÉCONOMIE INSTITUTIONNALISTE PAR RAPPORT À L'ÉCONOMIE « STANDARD »

Quelle est la spécificité de l'économie institutionnelle par rapport à l'économie « standard » ? Cette dernière considère les phénomènes économiques comme décontextualisés, anhistoriques et atemporels, au contraire de l'économie institutionnelle qui met en avant l'importance du contexte institutionnel, des trajectoires historiques et permet d'analyser les processus de désencastrement de la sphère économique vis-à-vis du social et du politique. En effet, dans l'économie standard, la sphère économique est considérée comme autonome vis-à-vis de la société (« désencastrement ») : Polanyi précise que la « *société est gérée en tant qu'auxiliaire du marché. Au lieu que l'économie soit encadrée dans les relations sociales, ce sont les relations sociales qui sont encadrées dans le système économique* »¹⁹. Par ailleurs, dans l'analyse institutionnelle, on s'interroge sur les valeurs auxquelles les acteurs se réfèrent pour interpréter les règles. De plus, le système institutionnel est un construit social, et le changement institutionnel est un processus non linéaire. Enfin, le conflit est posé comme une cristallisation des moments de changement avec de nouvelles règles, de nouveaux acteurs clés et de nouveaux modes de coordination.

ÉCLAIRAGE 4

LIMITES D'UNE GRILLE D'ANALYSE RELEVANT DE L'ÉCONOMIE INSTITUTIONNELLE

Si les approches institutionnalistes permettent de décrypter différents niveaux de règles et de penser l'articulation entre règles et pratiques, elles n'abordent pas de manière spécifique les rapports de pouvoir dans le cadre de l'action collective. Ces approches peinent à considérer les acteurs comme des individus singuliers insérés dans des rapports de force différents, d'où l'intérêt de croiser ces grilles avec d'autres approches privilégiées dans APPI.

19. Polanyi K., 1983, *op. cit.*, p.88.

De plus, manque dans ces approches une analyse spécifique du rôle de l'État. En effet, l'analyse porte surtout sur les règles et leur interprétation ou sur les mécanismes de contrôle et d'incitation. L'État est abordé à travers les modes de régulation. Il manque donc une véritable analyse de l'État comme celle proposée par les approches de sciences politiques privilégiées dans APPI qui complètent ainsi les approches économiques.

Pour aborder la complexité des processus mis en évidence dans le secteur de l'eau à travers les études de cas, les approches institutionnalistes fournissent des cadres d'analyse qui permettent d'identifier trois niveaux :

- les référentiels (voir définition 1) ;
- les modes d'actions, qui renvoient aux règles de mise en œuvre des politiques ;
- les pratiques des acteurs, aux niveaux local, national ou « trans-échelles ».

Dans le cadre d'APPI, nous avons donc formulé les hypothèses suivantes, en cohérence avec le cadre de l'analyse institutionnaliste.

1. Divers référentiels ont circulé à l'échelle internationale, à différentes périodes, et ont été transposés dans le secteur de l'eau en Afrique subsaharienne. Ces référentiels se sont succédés ou ont coexisté, voire se sont hybridés.
2. Depuis les années 1990, un référentiel marchand a dominé dans les trois pays étudiés (Bénin, Burkina Faso, Niger), avec des aménagements selon les contextes institutionnels et les trajectoires des pays, et une diversité des règles de mise en œuvre en a découlé.
3. Les traductions des principes généraux de ce référentiel marchand sont différenciées en fonction des contextes, des échelles, avec un plus ou moins grand décalage vis-à-vis de ce référentiel.

Transposition et circulation des référentiels dans le secteur de l'eau à différentes périodes : des principes communs aux trois pays

Plusieurs référentiels ont circulé et ont façonné le secteur de l'eau, notamment du point de vue de ses modes de gouvernance, en Afrique subsaharienne et, en particulier, dans les trois pays étudiés.

Au modèle projeté de l'époque coloniale²⁰ où l'État était supposé être le garant de l'intérêt général, ont succédé d'autres modèles (gestion communautaire, modèle marchand). Les années 1990 ont marqué une rupture, suite à l'échec de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA, 1980-1990) qui ouvre la voie au modèle marchand, notamment avec la Conférence de Dublin (1992). Ce modèle repose sur la diffusion du principe de gestion déléguée à des opérateurs privés, que ce soit sous la forme de « grands » partenariats publics-privés ou de délégation à de petits opérateurs privés (POP). Les conditions de diffusion de ces référentiels ont été décryptées dans APPI à partir d'une analyse de la littérature grise et de la littérature académique. A été mis en évidence le rôle de certains acteurs ayant contribué à la diffusion de ce modèle à l'échelle internationale (bailleurs de fonds, ONG d'envergure internationale, bureaux d'études, experts, voire des acteurs nationaux impliqués dans des réseaux globaux). Les études de cas ont aussi permis de mettre en lumière les formes d'hybridation qui existent dans la réalité entre ces modèles correspondant à des idéaux types.

La prédominance du référentiel marchand dans les trois pays

Les années 1990 se caractérisent par la diffusion, dans les trois pays, d'un référentiel marchand qui se décline dans des dispositifs identifiés à plusieurs échelles. Chaque pays a mis en place des plans d'ajustements structurels (PAS), puis élaboré des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), en conformité avec les préconisations des bailleurs de fonds internationaux qui encadrent le secteur. La décentralisation est actée dans les textes, à des degrés de mise en œuvre différents selon les pays. L'impact sur le secteur de l'eau, avec le transfert de compétences aux communes, est plus ou moins effectif en fonction des pays. Enfin, les réformes de la politique sectorielle de l'eau élaborée dans les pays sont le plus souvent en cohérence avec les principes du modèle marchand.

Le contexte est propice à la diffusion du référentiel marchand qui se décline en divers principes dans le secteur de l'eau : l'eau étant considérée comme un bien économique, la production d'eau potable a un coût qui doit être en partie couvert par les usagers (Conférence de Dublin, 1992) ; et le principe de dissociation entre la propriété et la gestion. Les règles de mise en œuvre sont en adéquation avec ces principes marchands : elles renvoient à la contractualisation (dans le cadre de la délégation), à la tarification (*sustainable cost recovery*), aux outils du *New Public Management* (recours, par des entreprises publiques, à certaines valeurs et modes organisationnels des entreprises privées), à des règles d'équité (péréquation) et à la participation (des usagers, de la « société civile », etc.). Les

20. Darbon D., 2008, « Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'état et aux sociétés projetées en Afrique », *Télescope*, ENAP, Québec.

études de cas ont permis de confronter les principes du modèle marchand aux réalités des terrains sur le plan de leur mise en œuvre.

Mise en œuvre des dispositifs : principes et réalités dans les trois pays

• Décentralisation

Dans les trois pays, le processus de décentralisation est engagé, mais il existe de fortes disparités en termes d'effectivité. Les réformes de décentralisation restent souvent au niveau des ministères (Niger) ou peinent à s'autonomiser vis-à-vis des bailleurs de fonds (Bénin). Les ministères tentent parfois de contourner le pouvoir conféré aux communes en créant des agences (Burkina Faso). Les services régionaux de l'hydraulique sont aussi réticents à transférer leurs prérogatives (Niger).

Si le transfert de compétences aux communes est acté dans les trois pays, la mise en œuvre présente des différences quant à son effectivité. Néanmoins, les communes peinent à s'insérer dans les configurations institutionnelles locales au Niger. Au Burkina Faso, la faible taille des communes, l'absence de textes sur l'intercommunalité ainsi que le manque de compétences des maires dans le domaine de l'hydraulique entravent la mise en œuvre d'un service d'eau effectif. Au Bénin, certaines communes, notamment celles de grande taille, se sont dotées d'un service technique.

Dans la plupart des cas, on constate un manque d'accompagnement des maires et un accès inégal aux ressources en fonction du degré d'insertion des maires dans divers types de réseaux, d'où des difficultés à élaborer un service local de l'eau.

• Délégation au privé, contractualisation

Des différences notables existent entre les pays car les marchés locaux de l'eau sont plus ou moins embryonnaires en fonction des contextes socio-économiques locaux. Au Bénin, le processus est le plus avancé : un système d'affermage est en place depuis 2006, un vivier de petits entrepreneurs est en phase de consolidation et on tend vers la gestion déléguée. Au Burkina Faso, l'interprétation du terme privé est flexible car il renvoie à des opérateurs privés, peu nombreux, mais aussi à des associations. Au Niger, les opérateurs privés sont peu présents, mis à part dans les zones les plus rentables (où la SEEN, entreprise privée impliquée dans le partenariat public-privé en milieu urbain, serait susceptible d'intervenir), et la gestion communautaire se maintient dans de nombreuses collectivités, même si le contexte évolue assez rapidement. Dans ces différents contextes, on constate cependant la prégnance de dispositifs techniques simples (forages dotés de pompes à motricité humaine), peu rentables, et donc une incitation limitée

pour les privés. Ces derniers sont plus motivés pour s'impliquer dans la gestion de dispositifs plus complexes (mini-réseaux, adductions d'eau potable simplifiées) qui se développent de façon inégale en fonction des territoires et des contextes socio-économiques.

• Délégation au privé, contractualisation

Des différences notables existent entre les pays car les marchés locaux de l'eau sont plus ou moins embryonnaires en fonction des contextes socio-économiques locaux. Au Bénin, le processus est le plus avancé : un système d'affermage est en place depuis 2006, un vivier de petits entrepreneurs est en phase de consolidation et on tend vers la gestion déléguée. Au Burkina Faso, l'interprétation du terme privé est flexible car il renvoie à des opérateurs privés, peu nombreux, mais aussi à des associations. Au Niger, les opérateurs privés sont peu présents, mis à part dans les zones les plus rentables (où la SEEN, entreprise privée impliquée dans le partenariat public-privé en milieu urbain, serait susceptible d'intervenir), et la gestion communautaire se maintient dans de nombreuses collectivités, même si le contexte évolue assez rapidement. Dans ces différents contextes, on constate cependant la prégnance de dispositifs techniques simples (forages dotés de pompes à motricité humaine), peu rentables, et donc une incitation limitée pour les privés. Ces derniers sont plus motivés pour s'impliquer dans la gestion de dispositifs plus complexes (mini-réseaux, adductions d'eau potable simplifiées) qui se développent de façon inégale en fonction des territoires et des contextes socio-économiques.

• Participation

Les ambiguïtés de la participation ont été largement documentées dans la littérature. Ce principe est inhérent au référentiel marchand. Il s'incarne dans les programmes nationaux d'accès à l'eau potable et l'assainissement (PNAEPA) élaborés dans les différents pays et renvoie, entre autres, à la participation de représentants de la société civile. Au Burkina Faso, des arènes de débat existent, confrontant les points de vue des différents acteurs au sein de commissions thématiques dans le cadre du PNAEPA. Aux échelles locales, les associations d'usagers de l'eau ont pu apparaître, à une certaine période, comme des acteurs clés, représentants des usagers. Mais dans le cadre du référentiel marchand, leur rôle s'est amoindri dans les trois pays, avec souvent leur exclusion de la gestion du service.

• Tarification

Le principe du paiement de l'eau est acté dans les trois pays, mais le niveau du prix fait débat. La tarification varie selon le dispositif technique : le prix et les modalités de paiement (forfait, prix au m³, etc.) diffèrent selon qu'il s'agit d'une pompe à motricité humaine, d'une borne fontaine ou d'un branchement privé. De

même, la conception de l'eau en tant que bien économique, principe à la base du référentiel marchand renvoyant à l'idée d'une activité économique pouvant s'avérer rentable, concerne essentiellement les infrastructures dites « modernes » (réseau, adductions d'eau potable et mini réseaux avec bornes fontaines et branchements privés)²¹.

On observe ainsi des régularités d'un pays à l'autre : la diffusion de modèles organisationnels et technologiques est adossée à un même référentiel marchand à l'échelle globale. Des phénomènes de « résistance » ou de « chemin de dépendance » des institutions au niveau local peuvent être observés. Cependant, chaque territoire présente des singularités, des coalitions d'acteurs spécifiques, reflétant la complexité croissante de l'action publique dans ce secteur.

21. Baron C., Bonnassieux A., 2013, « Gouvernance hybride, participation et accès à l'eau potable. Le cas des associations d'usagers de l'eau (AUE) au Burkina Faso », *Annales de Géographie*, n° 693, Septembre-Octobre 2013, 525-548.

2. Innovation organisationnelle et pérennisation des modes de gestion des adductions d'eau potable. La gestion partagée : le cas de l'ADAE au Burkina Faso

Alain Bonnassieux, Catherine Baron et Alicia Tsitsikalis

L'Association pour le développement des adductions d'eau (ADAE) est une structure associative burkinabé qui a mis au point un mode de « gestion partagée » et a dû s'adapter au contexte de la décentralisation. Ses actions ont eu des effets rétroactifs sur le cadre institutionnel national d'où l'intérêt de l'avoir retenue comme étude de cas. Cette présentation a pour objectif de répondre à la question suivante : quels enseignements peut-on tirer d'une innovation organisationnelle qualifiée d'endogène, portée par l'ADAE, qui a contribué à l'institutionnalisation d'un mode de gestion original, la « gestion partagée », non prévu à l'origine dans la réforme ?

Le contexte national

L'État burkinabé a élaboré sa politique de l'eau en conformité avec les préconisations internationales sans négliger pour autant des initiatives locales. La réforme de décentralisation (2006) avec transfert de compétences aux communes (2009) peine à se conformer à la réforme sectorielle (2000) orientant les choix de modes de gestion des services d'eau en conformité avec le référentiel marchand.

Avant que la décentralisation ne soit effective, le service d'eau potable a connu un « vide institutionnel » dû au retrait de l'État central. L'ADAE a été créée, avec le soutien du Gret (une ONG française), par l'ancien directeur régional de l'hydraulique et des ex-agents de ce service pour combler ce vide dans la région de Bobo-Dioulasso. À l'origine, l'ADAE est une association locale qui a obtenu une assise nationale du fait de son action. Elle n'a cependant pas vocation à couvrir tout le territoire. Elle vient en appui à des associations d'usagers de l'eau (AUE), délégataires de la gestion d'eau potable, regroupés au sein d'une Fédération des associations d'usagers (FAUEREB) dont elle a favorisé la formation. Elle a donc permis une professionnalisation accrue des acteurs locaux et a joué un rôle d'appui-conseil. Mais, lorsque le transfert de compétences aux communes a été effectif, un problème de positionnement de la structure s'est posé : certaines activités que l'ADAE prenait en charge revenaient désormais aux communes.

La réforme du secteur de l'hydraulique (2000) prônait la délégation de la gestion du service à des opérateurs privés. L'ADAE étant une structure associative, elle a

eu un problème de légitimité au regard de ces nouvelles règles. Pour se repositionner, l'ADAE a contribué, en collaboration avec les maires, à un nouveau dispositif, le Cadre partenarial pour l'eau et l'assainissement (CPEA)²², qui lui a permis de pérenniser le système de gestion qu'elle avait contribué à implanter et d'élargir ses actions. Pour diffuser le modèle de gestion partagée, l'ADAE en a donc fait la promotion auprès des maires des trois provinces de l'ouest du Burkina Faso.

L'adéquation de l'ADAE au référentiel marchand ?

L'ADAE est une organisation soutenue par les bailleurs de fonds, notamment l'Union européenne, qui a apporté un appui à une trentaine d'AUE dans l'ouest du Burkina Faso. Dans ses principes, elle est supposée appuyer le développement de marchés locaux de l'eau, accompagner la réflexion sur la tarification de l'eau et valoriser la participation de toutes les parties prenantes, dont les usagers. L'ensemble de ces principes est conforme au référentiel marchand. Mais, dans la réalité, certains principes ont dû s'adapter à des contextes locaux contrastés : le développement socio-économique des communes est inégal, ce qui influence les capacités de paiement des ménages ; la disponibilité des ressources en eau et le dynamisme entrepreneurial varient selon les zones. De plus, si le principe du paiement de l'eau est rarement discuté par les usagers, le niveau du tarif est inégalement accepté.

ÉCLAIRAGE 5

LE MODE DE GESTION PARTAGÉE DES ADDUCTIONS D'EAU POTABLE

L'ADAE a conçu, avec l'appui du Gret, une innovation : le mode de gestion partagée. Afin de le mettre en place, elle a initié des modes organisationnels originaux à l'échelle locale, en s'adaptant au contexte institutionnel national :

- la Fédération des associations d'usagers de l'eau (FAUEREB), structure factice d'associations d'usagers qui joue un rôle de mutuelle ;
- le Centre de gestion (CDG), situé au sein de l'ADAE, en appui à la FAUEREB dans la gestion et le suivi technique et financier des adductions d'eau potable simplifiées ;
- le Cadre partenarial pour l'eau et l'assainissement (CPEA) qui insère la commune dans le dispositif, en conformité avec les réformes.

22. Le CPEA s'est doté d'une convention constitutive et d'un règlement intérieur approuvé par le MATD (arrêté n°2011-1523/MATD/SG/DGCT/DAEAF du 03/08/2011).

La gestion partagée repose sur les principes suivants :

- une tarification unique, relativement élevée pour l'utilisateur (500 FCFA/m³), avec une règle de répartition précise, portant sur la rémunération des acteurs impliqués (le gestionnaire chef de centre, le fontainier gérant, les prestations du centre de gestion), les provisions pour la maintenance et le renouvellement des équipements, et les autres dépenses courantes (énergie, etc.) ;
- une péréquation entre centres excédentaires et déficitaires pour maintenir un tarif identique sur tout le territoire couvert par l'ADAE et assurer la continuité du service en mutualisant les charges de maintenance et de renouvellement des infrastructures ;
- une mutualisation des équipements avec le transfert d'équipements d'une localité à l'autre, en fonction de l'évolution des contextes locaux (dynamique économique locale, croissance démographique, surdimensionnement des équipements, etc.), pour réduire les coûts liés à leur renouvellement (notamment l'achat de groupes électrogènes) ;
- un principe de responsabilisation du recouvrement par les fontainiers.

L'adéquation de l'ADAE à la règle de délégation au privé

L'ADAE a émergé dans un contexte de plans d'ajustements structurels où des fonctionnaires créaient des associations pour se repositionner suite aux réductions des effectifs publics. Ainsi l'ADAE, de par son statut associatif, n'est pas un opérateur privé au sens strict. Mais elle se démarque aussi des ONG car elle cherche à s'autofinancer. Elle se fonde sur des principes d'équité territoriale et sociale au sein de son périmètre d'intervention. Pour être en conformité avec la règle de gestion déléguée au privé, elle a œuvré pour une acception élargie du terme de « privé » au sein de la réforme (au-delà des seules entreprises), les associations relevant désormais du « privé ».

ÉCLAIRAGE 6

« PRIVÉ » VERSUS « ASSOCIATIF »

L'exemple de l'ADAE est symptomatique d'une tendance plus générale au Burkina Faso : certains opérateurs privés burkinabés s'interrogent désormais sur l'intérêt de basculer vers un statut associatif. Ainsi, une interprétation élargie de la notion de « privé » a permis à divers acteurs de se positionner différemment, voire d'instrumentaliser cette opportunité qui permet d'échapper à certaines taxes. *A contrario*, il ne semble pas que l'ADAE souhaite se transformer en structure privée au sens strict tant que le secteur n'est pas consolidé. Cette logique technico-gestionnaire de financement du service s'inscrit dans un contexte fragile qui laisse peu de place à une activité lucrative.

L'adéquation de l'ADAE à la règle de transfert de compétences à la commune

La décentralisation a obligé l'ADAE à se repositionner car elle s'est trouvée en situation de concurrence avec les maires, chargés désormais du service public de l'eau. Ces derniers souhaitent affirmer leurs prérogatives avec une certaine indépendance, notamment en ce qui concerne la fixation du prix de l'eau et l'autonomie dans la gestion des fonds qui leur sont transférés. L'ADAE a donc dû collaborer avec les communes, dans un contexte où la captation des ressources issues de l'économie de l'eau est un enjeu important.

Quelles solutions innovantes pour assurer la pérennisation du dispositif de gestion partagée ?

Des facteurs assurant la pérennisation du dispositif peuvent être identifiés. Tout d'abord, l'ADAE a souhaité se construire, à l'origine, en dehors de la logique projet. Elle contribue au renforcement d'un service public local, participe à la constitution des marchés locaux de l'eau, fait de l'appui-conseil aux chefs des centres des systèmes d'adduction d'eau. Par ailleurs, la tarification a permis la stabilisation du dispositif à l'échelle locale avec une règle de répartition du tarif présentée comme équitable.

Mais des fragilités persistent, notamment en raison de la concurrence entre diverses modalités d'accès à l'eau présentes sur un même territoire, et donc de l'existence de sources alternatives aux AEP (comme les pompes à motricité humaine où l'eau est moins chère). Les maires ont aussi une volonté d'autonomie, certaines

municipalités quittant le CPEA. Enfin, on constate parfois un surdimensionnement et une rentabilité inégale des AEP en fonction des localités.

Conclusion

L'ADAE apparaît aujourd'hui comme un acteur clé du secteur de l'eau au Burkina Faso. Son accompagnement dans la mise en place du CPEA va dans le sens de l'intercommunalité, condition pour que la mutualisation et l'équité promues au niveau national soient effectives.

ÉCLAIRAGE 7

L'ADAE COMME MODALITÉ CONCRÈTE D'INTERCOMMUNALITÉ

L'intercommunalité n'est pas encore effective au Burkina Faso. Malgré ce vide institutionnel, l'ADAE lui donne sens. La responsabilité qu'elle exerce, en décalage avec ce qui était initialement prévu par la réforme, a été avalisée par le ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation car ce principe d'intercommunalité contribue à la résolution de problèmes d'accès à l'eau potable. La mutualisation et la fédération des associations d'usagers, qui supposent une coordination entre communes, ont été pensées avant la décentralisation. Quand les réformes ont été mises en œuvre, la question de mettre fin à la gestion partagée, non prévue dans la réforme, s'est posée. Mais l'ADAE a su faire reconnaître et pérenniser son modèle ; le CPEA a rassemblé à l'origine (2011) quarante-six communes qui fonctionnent sur ce principe d'intercommunalité pour le service d'eau potable. La clé de répartition du système de tarification permet aux différents acteurs de financer leur action, même si cela s'opère probablement au détriment de l'utilisateur qui paye l'eau relativement cher.

Par ailleurs, l'ADAE a contribué à une acception élargie de la notion de « privé » et la gestion partagée s'est imposée au niveau national comme un mode de gouvernance sur le même plan que la gestion publique et la gestion privée.

Enfin, l'ADAE a trouvé un équilibre entre logique technico-gestionnaire (conforme au modèle marchand) et logique politique (équité territoriale, péréquation, tarif unique, pouvoir des maires reconnu).

3. Cohérence d'un projet marchand de l'eau au Bénin : concurrences et pluralité des trajectoires

Fabrice Gangneron, Héroïse Valette et Alain Bonnassieux

Cette présentation interroge le degré d'adhésion de la politique publique de l'eau potable villageoise au Bénin aux principes du référentiel marchand précédemment définis (décentralisation, tarification de l'eau, participation des acteurs du secteur et délégation de la gestion à un opérateur)²³ et à sa mise en œuvre dans les communes de Djougou et de Kpomassè.

Les principes du référentiel marchand à l'échelle nationale

Jusqu'au début des années 1990, le secteur de l'eau est caractérisé par une intervention généralisée de l'État central. Cette politique « jacobine » et techniciste est en conformité avec la Décennie internationale de l'eau Potable et de l'assainissement (DIEPA, 1980-1990).

Durant la décennie 1990, la politique sectorielle évolue vers une approche dite « par la demande », en rupture avec les modalités d'actions centralisées antérieures. Ce changement s'inscrit dans un contexte national favorable au désengagement de l'État et la libéralisation du secteur qui confère de nouveaux pouvoirs à des acteurs locaux. Par exemple, les points d'eau sont alors gérés par des associations d'usagers de l'eau (AUE). Les accords sur les principes marchands sont acquis, même si leurs traductions n'interviendront qu'à partir des années 2000.

La mise en œuvre des principes du référentiel marchand débute avec l'adoption des lois de décentralisation en 1999²⁴. La commune a désormais la charge de la fourniture de l'eau potable, elle peut déléguer le service à des entreprises (les fermiers), ou passer contrat avec des communautés d'usagers organisées en AUE. Le passage en affermage s'effectue progressivement et s'accompagne en parallèle d'un processus de délégitimation de la gestion communautaire promue dans les années 1990 au profit d'une gestion privée. Des études techniques commandées par les « partenaires techniques et financiers » (PTF) et par la Direction générale de l'eau (DGEau) vont dans ce sens. Les dispositifs techniques complexes, de type adductions en eau villageoises (AEV) délivrant l'eau à des bornes fontaines, voire à des branchements privés, sont privilégiés au détriment des ouvrages simples comme les pompes à motricité humaine (PMH).

23. Voir partie 1.A.1.

24. Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

Le processus de réformes du secteur, qui met en avant la « participation des acteurs concernés », revêt un caractère ambigu : à mesure que le message de participation se diffuse, les populations et leurs représentants locaux (associations villageoises, chefferies traditionnelles) sont marginalisés de ces processus.

Cette brève description montre que les conditions politiques sont favorables à l'émergence d'un marché local de l'eau. L'État béninois s'est engagé dans ces réformes sans oppositions majeures sur les principes marchands et fait office, à ce titre, de « bon élève » en Afrique subsaharienne. Divers canaux de diffusion de ce modèle existent aux échelles locales.

Les acteurs au cœur de la mise en œuvre du référentiel marchand

Les communes de Djougou au nord et de Kpomassè au sud-ouest ont été étudiées. La couverture rurale en eau de Djougou, assurée par les AEV, est modeste, mais en pleine émergence. Kpomassè, sous influence du grand centre urbain de Cotonou, bénéficie d'une expérience plus aboutie : le maillage des villages est systématique et les branchements privés sont plus nombreux.

• Les acteurs clés : la commune, la Direction générale de l'eau et le fermier

Les communes sont au centre du dispositif, mais leurs marges de manœuvre restent faibles. Les autorités administratives communales sont en construction et sont tributaires des financements extérieurs pour la rémunération d'une partie de leurs agents. À Kpomassè, plus qu'à Djougou, elles entendent faire valoir leurs nouvelles prérogatives : elles contestent le poids de la DGEau – qui conserve certaines prérogatives comme la réponse aux appels d'offres –, ont des conflits avec certains fermiers à cause du niveau élevé des taxes communales et de la non prise en compte de leurs difficultés.

Tous les fermiers déclarent avoir des problèmes de trésorerie. Leurs compétences sont souvent insuffisantes, rendant la gestion de pannes et la comptabilité aléatoires. Les réseaux que les autorités leur confient sont souvent vétustes. Certaines concessions ne sont pas rentables, particulièrement à Djougou où les usagers sont peu disposés à payer l'eau et utilisent les ressources alternatives. Cette mairie a d'ailleurs dû reprendre la gestion d'une AEV qu'un fermier avait abandonnée. À Kpomassè, ces problèmes persistent mais sont surmontés grâce à une professionnalisation plus avancée et des consommations plus régulières. Les fermiers de Kpomassè expriment d'autres difficultés, comme la nécessité de disposer de contrats d'affermage plus stables, ou le niveau et le caractère arbitraire des taxes.

Les conflits ne sont pas une contestation du référentiel marchand, mais témoignent des tâtonnements sur le(s) chemin(s) de sa réalisation.

- **Les autres acteurs du processus : facilitateurs, « insaisissables » et acteurs marginalisés**

Les facilitateurs (ONG, organismes de coopération internationale) s'inscrivent dans l'action publique en appui des politiques de partenariats public-privé. Ils sont souvent « trans-locaux » : leurs positions leur permettent de faire circuler, du niveau national au niveau local, les nouveaux modes d'organisation de la distribution de l'eau. Ils font de l'appui technique ou de gestion, de l'accompagnement auprès des consommateurs et des mairies. Ils sont aussi des « passeurs de discours », en mobilisant des argumentaires de santé, de professionnalisation, de modernité ou de progrès pour aider à l'acceptabilité sociale locale du paiement de l'eau. Les ONG se font aussi le relais des critiques locales d'une eau dont le prix a sensiblement augmenté avec le passage de la gestion communautaire bénévole à la gestion professionnelle marchande. Cet accroissement du prix de l'eau, mal vécu par beaucoup d'usagers, est favorisé par l'augmentation du nombre d'intermédiaires (fermiers, communes) impliqués dans la gestion des AEV.

ÉCLAIRAGE 8

L'EXEMPLE D'UN « PASSEUR DE DISCOURS » : LE PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DE FERMERS DE L'EAU AU BÉNIN (AFEB)

Certains acteurs contribuent à la diffusion des principes du référentiel marchand au niveau local. Par exemple, le président de l'Association des fermiers du Bénin (AFEB) est issu de la commune de Kpomassè. Ancien directeur d'exploitation de la Société nationale de l'eau et de l'énergie, il est devenu, à sa retraite, président d'un groupement d'intérêt économique pour assurer la fourniture d'eau potable. Doté d'un fort capital social et relationnel, il est un interlocuteur de premier ordre pour la commune et les ministères, et il contribue à la mise en place d'un marché de l'eau.

Ce jeu d'acteurs, très actif à Kpomassè, moins présent à Djougou, est troublé par des « insaisissables » de l'action publique, comme des associations qui implantent des ouvrages sans concertation préalable avec la commune ou des particuliers qui vendent l'eau de leurs forages. Face à ces initiatives, les communes sont relativement démunies, tandis que les usagers se félicitent de disposer de ressources alternatives gratuites ou moins chères que les AEV.

Le fermier emploie un exploitant par AEV qui a la charge de sa gestion courante. À Djougou, les fermiers sont souvent absentéistes. Laissée à de nombreuses incertitudes, la gestion peut être chaotique mais, si l'exploitant est autonome et bien intégré au tissu social, il parvient à gérer le système hors des règles instituées (il mobilise le village pour des réparations, lève de l'argent auprès des notables) et peut assurer une continuité du service de l'eau. À Kpomassè, l'exploitant se conforme au cadre contractuel et les procédures arrêtées sont plus formelles, il est un exécutant salarié.

Enfin, la fontainière n'a pas accédé au formalisme contractuel. En bout de chaîne, elle vend l'eau à la consommation, doit remettre les sommes correspondant aux consommations attestées par le compteur de la borne fontaine. À Djougou, son rôle est plus une fonction sociale dévolue aux personnes âgées ou handicapées. À Kpomassè, où les femmes sont plus jeunes, elles parviennent à en faire une activité économique. Pour augmenter leurs revenus, elles entretiennent des commerces de proximité au pied de la borne fontaine. Par un arrangement informel largement institué, elles vendent aussi l'eau au volume plus cher que le tarif réglementaire²⁵.

Conclusion

L'État et ses services administratifs sont en conformité avec les principes du référentiel marchand. Au niveau local, la dynamique de contractualisation montre un objectif à atteindre, mais les voies pour y parvenir ne sont pas totalement balisées. En témoignent les conflits locaux, la professionnalisation de la fonction de fermier, inégale au plan national. Cependant, le déploiement du couple AEV/affermage prend clairement de l'ampleur.

25. Les volumes de 25 litres au lieu des 35 litres réglementaires sont vendus à 25 francs CFA.

4. Quand les communes s'insèrent dans la gestion de l'eau. Illustrations à travers les cas des communes de Chadakori et Balleyara (Niger)

Issa Younoussi

Le secteur hydraulique au Niger est devenu un domaine d'action publique privilégié de l'État. Les stratégies gouvernementales y sont nombreuses. Le développement actuel du secteur de l'eau au Niger repose sur l'intervention d'un très grand nombre d'acteurs qui prennent part à la conception et la mise en œuvre de l'action publique à la faveur des processus de démocratisation de la vie publique et de décentralisation des institutions engagées au cours des années 1990. Au Niger, la communalisation est devenue effective en 2004 et s'est traduite par la mise en place de 366 communes urbaines et rurales.

Avant la décentralisation, l'eau était gérée par des associations communautaires et par la chefferie. Dans les différents villages nigériens, cette gestion était assurée au début des années 1980 et jusqu'au milieu des années 1990 par des comités de gestion qui étaient souvent « capturés » par les chefs traditionnels et les leaders d'opinion locaux. À la fin des années 1990, le ministère chargé de la tutelle du secteur hydraulique s'est inscrit dans le modèle de gestion déléguée à un opérateur privé. À Chadakori, l'un des terrains d'étude d'APPI, le choix pour la gestion de l'eau s'est porté vers la gestion déléguée avant même que la commune ne soit mise en place. À Balleyara, le second terrain, il n'y a pas un modèle unique de gestion de l'eau, mais une pluralité de modèles de gestion de l'offre du service. La gestion déléguée au privé a eu des résultats mitigés.

ÉCLAIRAGE 9

DÉLÉGATION DE LA GESTION AU PRIVÉ ET INSERTION DANS LE TISSU SOCIAL

De nombreux exemples d'échecs de délégation de la gestion à des opérateurs privés s'expliquent par le fait que les délégataires sont peu insérés dans le tissu social à l'échelle locale. Peu intégrés dans les réseaux locaux, ils manquent de légitimité. Dans le cas du Niger, on a constaté que le service fonctionnait mieux lorsque les communautés faisaient appel à des commerçants insérés localement et ayant la capacité de financer la réparation des infrastructures. De plus, les opérateurs privés manquent parfois de capacités relationnelles pour mobiliser des fonds afin de financer les réparations en cas de panne. Ainsi, le pouvoir des notables locaux est un élément à prendre en compte dans l'analyse de la gouvernance locale de l'eau.

À partir de 2004, les communes ont été mises en place et ont dû jouer le rôle de maîtres d'ouvrages et de responsables dans la planification, la réalisation des ouvrages et la gestion du service d'eau potable sur leurs territoires. Cette réforme intervient à la suite des insuffisances constatées dans le modèle de gestion communautaire qui a montré ses limites à pérenniser les équipements dans les villages. Ceci a amené le gouvernement nigérien à opérer le transfert des pouvoirs de gestion, de réglementation et de contrôle de conformité dans la réalisation des points d'eau aux collectivités territoriales. Cette réforme reconnaît le rôle central des communes qui doivent assurer désormais la maîtrise d'ouvrage communale.

ÉCLAIRAGE 10

QUELLE JUSTIFICATION AU CHANGEMENT DE MODÈLE DE GESTION DE L'EAU ?

Le Niger a connu une succession de modèles de gestion de l'eau : communautaire, puis communal avec une délégation de la gestion à des opérateurs privés. La question est de comprendre ce qui, à un moment donné, va justifier le passage d'un modèle à un autre.

Dans le cas de Chadakori, sous l'impulsion de la coopération suisse, la gestion déléguée du service d'eau a été mise en place en 1998 (avant la décentralisation de 2004). La justification de ce changement reposait sur une

critique de la gestion communautaire qui mettait en exergue l'immovibilité du comité de gestion en place et le manque de transparence. Mais le modèle de gestion déléguée a lui aussi été vite décrié, en raison de la cherté de l'eau, de charges de fonctionnement trop élevées ou encore d'un manque de transparence. Cela a conduit à un retour à la gestion communautaire en 2008, la communauté décidant du prix de l'eau. Mais à nouveau, ce système n'a pas fonctionné et la gestion déléguée est revenue sur le devant de la scène en 2010 avec le recrutement d'un nouveau délégataire, dans un contexte institutionnel marqué par la décentralisation.

Les réformes de décentralisation ont débuté en 2004, avec un besoin de légitimer la gestion communale et a contrario de délégitimer la gestion communautaire. Aujourd'hui, la commune détermine la grille de répartition, enlevant donc des prérogatives aux associations d'usagers. Mais dans les faits, les communes doivent s'approprier la gestion des installations, et elles s'insèrent lentement dans le nouveau dispositif institutionnel.

Une forte variation locale des modèles de gestion de l'eau dans un contexte de transfert des compétences aux communes : les cas de Chadakori et Balleyara

L'analyse des différentes réformes locales survenues dans la gestion du service public d'eau potable dans les villages conduit au constat d'une forte diversité de modèles (gestion communautaire, gestion déléguée au privé, gestion publique). La gestion communale reste aujourd'hui en grande partie à construire. La commune est devenue l'acteur central en tant que maître d'ouvrage et elle doit désormais négocier sa place au sein de systèmes qui préexistaient.

À Chadakori, la commune pilote le service de l'eau à travers la gestion déléguée à un opérateur privé qui joue un rôle central au sein du dispositif. À Balleyara, on observe des modèles de gestion pluriels, avec une multitude de systèmes d'alimentation en eau (puits, forages et branchements privés). De plus, les sources de financement d'ouvrages y sont multiples et on remarque une diversité d'acteurs impliqués dans la gestion d'où une action publique éclatée au sein d'un même territoire. L'offre de service se caractérise dans ce cas par une concurrence exacerbée entre des systèmes d'accès à l'eau qui se distinguent en termes de gratuité et de qualité : par exemple, du fait de la présence de forages artésiens, les habitants peuvent accéder à une eau gratuite, mais salée. À Balleyara, contrairement à ce qu'on a pu observer à Chadakori, la commune apparaît donc comme un acteur en retrait dans la gestion du service public de l'eau.

Sur les deux sites (Chadakori et Balleyara), quelques tendances communes ou spécifiques fortes méritent d'être soulignées. D'une part, on remarque une forte dynamique extérieure dans la gestion locale de l'eau. À Chadakori par exemple, le choix du mode de gestion ne peut être dissocié du rôle central joué par la coopération suisse qui a financé les installations hydrauliques et pris en charge la moitié du salaire de l'agent communal de l'hydraulique. De plus, on a pu mettre en évidence des contextes de normes publiques variées et une marginalisation de plus en plus marquée de l'État dont les services ne parviennent pas à imposer des règles de gestion communes aux acteurs. Les services techniques de l'État assuraient autrefois un rôle primordial dans les processus de financement et de gestion des ouvrages. Aujourd'hui, ils n'interviennent presque qu'à la demande des projets et des ONG qui disposent de plus de ressources qu'eux. Cette situation a pour conséquence le manque de maîtrise du nombre d'intervenants dans les communes, exacerbé par l'absence d'une base de données codifiée concernant le nombre de points d'eau dans les communes.

Conclusion : la place de « l'État local » dans les configurations institutionnelles et la diversité des modes de gestion

Le manque de capacités (financières, humaines, etc.) au niveau local doit être souligné afin de comprendre les difficultés de mise en œuvre d'une action publique effective et efficace dans le secteur de l'eau au Niger. Ceci explique en grande partie le maintien d'une diversité des modes de gestion de l'eau aux échelles locales et l'éclatement de l'action publique.

Pourtant, au Niger, le secteur de l'eau est très réglementé et les stratégies d'interventions gouvernementales y sont nombreuses, mais rares sont les agents de l'État qui appliquent effectivement cette réglementation. Les services techniques ne sont plus financés et ils abandonnent leur rôle de régulation à des prestataires de service. Parfois, les communes arrivent à s'imposer et récupèrent des taxes pour financer le service. À Chadakori par exemple, la coopération suisse a impulsé le suivi des réformes en appui aux communes, tandis qu'à Balleyara, le maire ne sait pas combien de puits sont présents dans sa localité. Selon les cas, on a donc une plus ou moins forte hétérogénéité de l'offre et une capacité de régulation variée.

Ces dysfonctionnements en termes de régulation ouvrent la voie à une diversité de modes de gestion et à une multitude de stratégies individuelles au niveau local. Quand une source d'approvisionnement est considérée comme trop coûteuse pour les usagers, ils vont s'approvisionner à une autre source.

L'ensemble de ces dynamiques rendent difficile la construction d'un service public local et ralentissent la mise en œuvre de réformes où l'on valorise des infrastructures considérées comme modernes en arguant la qualité du service (moindres

pannes), la qualité de l'eau (impact sur la santé), la participation des acteurs, en conformité avec le référentiel marchand précédemment détaillé.

5. Conclusion du thème « eau potable » : peut-on parler de politiques publiques ?

Catherine Baron

Des débats, suite aux présentations des études de cas portant sur le secteur de l'eau potable, ont été menés à la fin de chaque présentation ; les précisions qui ont été apportées sont insérées dans les encadrés « Éclairages » tout au long des textes. Des synthèses de l'ensemble des débats soulevés sont aussi proposées dans les analyses transversales qui figurent dans la partie 2 de ces actes.

La conclusion générale de la thématique de l'eau potable a conduit à soulever la question de l'existence effective de politiques publiques dans les pays étudiés, un point de vue argumenté de D. Darbon étant présenté dans la postface de ces actes.

La discussion sur ce point central a été amorcée à partir d'un questionnaire portant sur les observations de terrain : si certaines études de cas (par exemple celle de Balleyara) montrent qu'il n'y a pas de problème public local dans le sens d'une absence d'inscription de cette problématique sur l'agenda public national, avec peu d'interventions de l'autorité publique et peu d'enjeux sur la tarification, en quoi une analyse en termes de politiques publiques serait-elle pertinente ? L'imposition du référentiel marchand dans le secteur de l'eau dans ces États sous régime d'aide, sans controverses ou débats à l'échelle locale, ne traduit-elle pas le fait que la formulation de cette question publique vient de l'extérieur, est impulsée par les préconisations des institutions internationales ? L'imposition du référentiel marchand et son corollaire, à savoir la constitution de marchés locaux de l'eau, indépendamment des contextes hydriques et institutionnels locaux, n'en sont-ils pas l'illustration ? Le discours techniciste qui domine les questionnements sur l'eau potable contribue d'ailleurs à dépolitiser les enjeux comme le montrent très précisément les études de cas.

VISION TECHNICISTE, VISION POLITIQUE DANS L'ÉLABORATION DE POLITIQUES PUBLIQUES AU SEIN DES ÉTATS FRAGILES

Divers éléments attestent d'une vision techniciste prédominante durant la DIEPA (décennie 1980). En effet, au cours de cette période, l'accent était surtout mis sur l'amélioration du taux de couverture de branchements individuels. De plus, certaines ONG véhiculaient un discours dépolitisé fondé sur des arguments techniques pour améliorer l'accès à l'eau potable. Cette vision techniciste a eu tendance à se maintenir au-delà de la DIEPA, dans le contexte de diffusion du référentiel marchand.

Néanmoins APPI a montré qu'un agenda politique existe, à la fois si l'on considère les débats à l'échelle internationale, mais aussi au niveau national. Il se traduit à travers les réformes et les instruments tels que les codes de l'eau, élaborés dans la plupart des pays dans les années 2000. La volonté de construire un service public local de l'eau dans tous les pays étudiés en est aussi l'illustration, même si la mise en œuvre reste très inégale en fonction des pays, voire des régions.

Mais la multitude des pratiques identifiées aux échelles locales fait-elle sens en termes de politique publique, voire d'action publique ? Cette question a été particulièrement débattue dans le secteur de l'eau.

Rappelons que les pays étudiés dans APPI sont des cas particuliers, étant des États disposant de peu de capacités, contrairement à d'autres États africains (comme l'Ouganda ou l'Afrique du Sud). De plus, si l'on a relevé, dans le secteur de l'eau, une prégnance du modèle marchand, peu remis en cause au niveau national, ce constat doit être nuancé pour ce qui concerne d'autres secteurs.

Ces points de vue ont suscité des débats et la confrontation de positionnements différents de la part des participants au colloque, qui seront repris dans les analyses transversales.

Un autre point de débat a porté sur la nature de l'action collective dans le secteur de l'eau potable, question centrale du point de vue des analyses institutionnelles utilisées dans cette partie qui mériterait d'être développée dans des travaux ultérieurs. La prise en considération de l'incertitude dans la prise de décision, la nature des relations d'interdépendance entre les hommes et leur territoire et la prise en compte du temps long de l'action sont autant d'éléments qui incitent à repenser les motifs et les conditions de l'action collective. L'un des résultats majeurs

est que l'action collective, telle qu'elle a été identifiée dans les études de cas portant sur la gestion du service d'eau potable, est sous-tendue d'une part par un partage de valeurs et de croyances communes et, d'autre part, par une hybridation des règles formelles et informelles qui forme un ensemble cohérent de règles socialement acceptables par les individus. À cette question s'ajoute celle de la répartition des droits d'usage, source de conflits en raison de la nature des biens environnementaux, qui trouverait réponse dès lors que les règles de gouvernance de l'organisation sont légitimées. Ainsi, les institutions et les règles ne seraient plus seulement des cadres de contraintes, mais elles libèreraient aussi l'action sous certaines conditions.

Enfin, les études de cas ont montré les décalages pouvant exister entre les modèles promus à l'échelle internationale et diffusés dans les pays étudiés, et les contextes locaux, ce qui explique leur difficulté à s'adapter à ces contextes. Au-delà du manque de capacités et de compétences des acteurs locaux, c'est aussi la concurrence, voire l'opposition, entre une pluralité de normes qui est en cause. Dans le secteur de l'eau, le débat sur la tarification et le recouvrement des coûts illustre tout à fait ces logiques contradictoires. Mais, comme certains cas traités dans APPI l'ont aussi montré (tout particulièrement au Burkina Faso), des initiatives conduites aux échelles locales ont permis de reformuler certaines règles inhérentes au modèle promu par les bailleurs et déclinées dans la politique nationale de l'eau, telle la règle de délégation au privé, au cœur du modèle marchand.

DÉBAT 2

CONFRONTATION D'UNE PLURALITÉ DE NORMES, LE PRINCIPE DU PAIEMENT DE L'EAU

Dans un secteur où le modèle marchand prédomine, des tensions entre valeurs « communautaires » et logiques de marché persistent. En effet, si les populations ne contestent plus véritablement le principe du paiement de l'eau, elles portent des jugements de valeur négatifs sur son application stricte au niveau local. Par exemple, une fontainière qui ne fournit pas l'eau gratuitement à certains usagers nécessiteux sera mal perçue au niveau du village. Certaines organisations, comme l'ADAE au Burkina Faso, tentent de définir des normes pratiques plus réalistes, adaptées aux contextes locaux, en mettant en place un système de péréquation entre communes.

UN MANQUE DE CAPACITÉS AU NIVEAU LOCAL ? UN CONSTAT À RELATIVISER DANS CERTAINS CONTEXTES

Si différentes communications ont souligné la faiblesse des capacités de mise en œuvre des politiques sectorielles au niveau local, certaines études montrent aussi le rôle important que peuvent jouer des diplômés disposant de compétences dans le domaine de la gestion des services. Cette qualification des populations locales est encore récente, ce qui explique l'impact limité à l'heure actuelle. De plus, d'anciens cadres qui travaillent (ou ont travaillé) dans des entreprises d'eau s'impliquent dans l'action publique locale, comme certaines études conduites au Burkina Faso ont pu le montrer. Au Niger, au niveau des chefs de canton, de plus en plus de fonctionnaires de l'État s'investissent dans l'action publique locale. Enfin, au Bénin, certains chefs de service ont reçu des formations appropriées et ont renforcé leurs compétences. Parfois, ce sont d'anciens techniciens de l'eau qui ont intériorisé un certain nombre de discours et apportent des projets dans leurs localités. Le transfert des modèles s'opère donc plus facilement dans les territoires où ces acteurs sont présents. Le sentiment d'appartenance à un territoire permet par ailleurs une meilleure appropriation des projets de développement.

Les politiques publiques ont donc tout intérêt à s'appuyer sur ces villageois et notables, et notamment sur les chefferies traditionnelles, qui connaissent les populations et ont une légitimité locale. Or, dans les dispositifs nigériens et béninois, une tendance à disqualifier les chefferies traditionnelles a été constatée. Pourtant, il est parfois difficile d'organiser le suivi des infrastructures et de responsabiliser les populations sans s'appuyer sur les chefs de village. Il convient donc de trouver les dispositifs afin de prolonger le mécanisme de participation sous-communale tout en reconnaissant la place des collectivités territoriales.

Il importe par ailleurs de noter les changements intervenus au niveau de la représentation du rôle des chefs traditionnels. Auparavant, le chef traditionnel était doté de pouvoirs magiques, notamment au Niger. Aujourd'hui, certains chefs, lettrés savent maîtriser les codes internationaux pour capter des financements ou des projets et, par ce biais, du capital symbolique. Ceci traduit une certaine évolution du pouvoir local.

B. LE FONCIER RURAL : ENTRE PRIVATISATION ET RECHERCHE D'UNE GOUVERNANCE HYBRIDE

1. Introduction : entre «paradigme de remplacement» et «paradigme d'adaptation», options et controverses dans les politiques foncières rurales en Afrique de l'Ouest²⁶

Philippe Lavigne Delville

Le foncier, objet de sens, de pouvoir, de richesse²⁷

Définissant les rapports entre les hommes autour de l'accès et du contrôle des terres et des ressources naturelles, le foncier est un objet au cœur des sociétés. Les inégalités foncières traduisent les inégalités statutaires et économiques, et contribuent à les produire et à les reproduire. La question foncière représente aussi un fort enjeu politique, tant à l'échelle nationale que locale, autour du clivage entre citoyens (propriétaires, urbains) et sujets (soumis aux chefferies, aux pouvoirs coutumiers²⁸), du rapport entre État et pouvoirs coutumiers, du rapport entre individus, collectifs sociaux et État. En milieu rural, l'accès à la terre est fortement lié aux identités sociales, aux appartenances communautaires, avec pour les migrants des modes d'accès à la terre largement fondés sur des rapports clientélistes avec un « tuteur ».

26. Voir Comité technique «Foncier et développement», 2015, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. Dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, Paris, MAEDI/AFD, 86 p. [en ligne].

27. Shipton P., Goheen M., 1992, "Introduction. Understanding African Land-Holding: Power, Wealth, and Meaning", *Africa: Journal of the International African Institute*, vol 62, n° 3, pp. 307-325.

28. Mamdani M., 2004, *Citoyen et sujet : l'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Paris, Karthala.

MONDE PASTORAL, MONDE AGRICOLE : LOGIQUES DE POSSESSION ET DE CONTRÔLE DE LA TERRE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Des tensions existent entre le monde pastoral et le monde agricole pour l'accès aux ressources naturelles (eau et terre), mais elles se manifestent aussi au sein du monde pastoral. Dans les logiques coutumières, le foncier englobe toutes les formes d'accès et de contrôle des terres et des ressources naturelles. Chez les agriculteurs, la fondation du village, puis la défriche et la mise en culture fondent les droits sur l'espace et sur la terre. Chez les éleveurs pastoraux, en zone sahélienne, c'est l'accès à l'eau qui donne accès au pâturage attenant. En d'autres termes, le contrôle de l'eau est structurant du foncier pastoral : le groupe qui a creusé le puits en a la propriété et décide de qui peut y abreuver ses animaux et pendant combien de temps. Cela lui confère un contrôle sur l'accès aux pâturages environnants.

Genèse des politiques foncières

Les politiques coloniales ont été caractérisées par une dualité entre des terres dotées d'un titre de propriété privée et toutes les terres qui ne sont pas immatriculées, regroupées dans un large « domaine privé » de l'État sur lequel celui-ci exerce un monopole légal. Les titres fonciers sont délivrés par des procédures administratives, « par le haut » et sont largement minoritaires. Même si le discours sur la nécessité de formaliser les droits fonciers locaux a régulièrement été mis en avant, les pouvoirs coloniaux les ont en pratique peu formalisés²⁹. L'essentiel de la régulation foncière à l'échelle locale demeure de nature coutumière ou néo-coutumière (fortement transformée par l'intervention étatique).

Aux indépendances, les États ont conservé cette conception dualiste du foncier. On assiste à un durcissement de la domanialité, au service d'une construction de l'État. Cette époque se caractérise par une situation d'informalité et d'extralégalité, avec des situations récurrentes de pluralité des normes³⁰. Dans certains

29. Chauveau J.-P., sous presse, « Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne et les recherches de terrain en sciences sociales. Une mise en perspective historique », *Actes du colloque international de la Société des africanistes, Quels regards scientifiques sur l'Afrique depuis les indépendances ?*, Paris, Karthala.

30. Lund C., 2001, « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger », in Winter G., ed., *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, pp. 195-208.

espaces où cette pluralité est effective, elle induit un « *institutional shopping* » : selon leurs intérêts, les acteurs se réfèrent aux règles étatiques ou aux règles coutumières, s'adressent aux autorités administratives ou aux autorités coutumières. Il y a donc une certaine confusion sur les règles de référence pour traiter un litige, et sur les autorités légitimes pour l'arbitrer. Les élites urbaines tirent profit de cette situation pour s'accaparer des terres et contribuent à son maintien.

Dans les années 1990, la question foncière prend de l'ampleur avec des inquiétudes sur l'augmentation des conflits fonciers en milieu rural. Cette période est marquée par la libéralisation de l'économie et par un processus de démocratisation qui remet en cause ce monopole de l'État et encourage la reconnaissance des droits locaux des populations. L'accent est mis non pas sur le problème des inégalités foncières, mais sur la reconnaissance juridique des droits fonciers.

Privatisation ou sécurisation des droits fonciers coutumiers ?

En Afrique, la libéralisation de l'économie et la dénonciation de l'arbitraire de l'intervention de l'État sur les terres ont suscité une mise en cause de son monopole foncier. Deux grandes conceptions entrent en conflit. La première encourage la délivrance de droits de propriété privée, censée permettre le développement économique grâce à l'immatriculation : selon ce raisonnement, un titre permet une sécurité juridique, un accès au crédit et, par conséquent, de l'investissement générant des gains de productivité.

Dans les années 1980, la vision de la privatisation de droits de propriété privée est promue par certains acteurs et contestée par d'autres. Pour ces derniers, la privatisation génère de l'exclusion et peu de progrès économique. Pour la seconde conception, l'enjeu principal est de sécuriser les droits fonciers locaux contre notamment les abus de pouvoir de l'administration. C'est ce que John Bruce³¹ conceptualise en appelant au passage d'un « paradigme de remplacement » (des droits coutumiers par la propriété privée) à un « paradigme d'adaptation » qui part des droits fonciers locaux et favorise leur évolution progressive. L'enjeu des politiques foncières serait désormais de construire un cadre juridique et institutionnel qui respecte ces droits, évolutifs dans le temps. Cette remise en cause du paradigme de remplacement intervient dans un contexte où la recherche économique admet que le schéma vertueux de délivrance de titres privés ne fonctionne que dans des cas particuliers et lorsque l'environnement économique est favorable³².

31. Bruce J. W., 1992, *From replacement to adaptation: a shift of paradigm*, Madison, Land Tenure Center.

32. Binswanger H. P., Deininger K. et Feder G., 1995, « Power, distortions, revolt, and reform in agricultural land relations », in Chenery H. B., Srinivasan T. N. et Behrman J. R., ed., *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Elsevier Science, pp. 2659-2772.

Dans les années 1990, une série d'expériences soutenues par l'aide internationale cherchent à innover et à trouver des façons de sécuriser ces droits locaux.

La conception de la régulation foncière – et en particulier la place laissée aux autorités coutumières et aux instances décentralisées –, la gamme des statuts juridiques reconnus, la place donnée aux outils cadastraux définissent un large ensemble de pratiques dont certaines sont très proches des opérations classiques de formalisation de droits de propriété privée, au risque de faire face aux mêmes difficultés. En outre, ces expériences peinent à dépasser l'échelle d'un projet pilote et à être intégrées dans les politiques nationales. Si les années 1980 et 1990 ont connu de vives critiques vis-à-vis de ces politiques de « remplacement », les années 2000 semblent coïncider avec leur retour en force. En effet, au début des années 2000, alors que les politiques de privatisation semblaient disqualifiées, elles reviennent à l'ordre du jour dans un contexte d'approfondissement du paradigme néolibéral. Le dogme de la privatisation reprend de la vigueur, poussé par la communauté internationale et l'industrie du cadastre. Les élites nationales (politiques, administratives et commerçantes) qui se satisfaisaient auparavant de la confusion de la gestion foncière, semblent faire évoluer leurs positions et privilégier désormais la formalisation de ces droits, dans un contexte où le marché foncier se développe et où les élites urbaines contrôlent une part croissante du territoire.

Les réformes des politiques foncières sont donc tiraillées entre ces deux logiques qui renvoient à des conceptions différentes du rapport État/société, aux modèles de développement agricole, à la place du pastoralisme et au rapport État/pouvoirs coutumiers. Elles posent la question de la concurrence ou de l'articulation entre logique de la régulation coutumière, logique du marché et logique de la régulation étatique, et des dispositifs institutionnels capables de traduire et concrétiser ces choix politiques.

RÉAPPROPRIATION DES PROCESSUS DE FORMALISATION DES DROITS COUTUMIERS

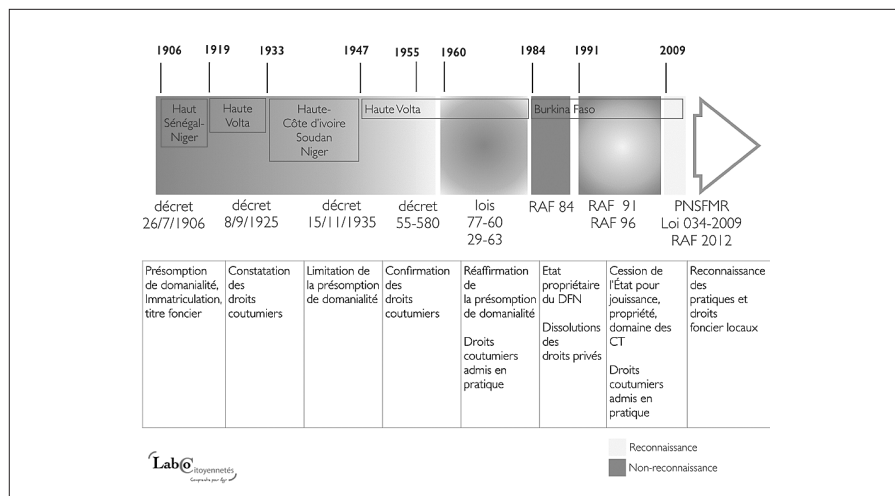
Qu'est-ce que le droit foncier coutumier ? C'est une représentation de la terre comme bien à la fois privé et commun (au service d'un groupe, familial ou de résidence)³³ : les droits reconnus aux individus peuvent être limités par des objectifs sociaux collectifs, voire parfois peuvent être conditionnés au respect de règles de vie sociale. En mettant l'accent sur les droits des individus ou des familles, les opérations de formalisation des droits fonciers locaux les séparent – sur le papier – des normes sociales qui les légitiment. Bien plus, elles ne sont souvent capables que de saisir et de formaliser les droits privés sur la terre. Mais les normes sociales qui font aussi du foncier un bien commun ne disparaissent pas pour autant. La question de l'usage de la terre comme bien commun (les restrictions et régulations aux droits individuels visant à assurer le bien commun au sein du groupe) va continuer d'être réglée oralement, notamment au travers des autorités coutumières. Membres centraux des commissions foncières villageoises chargées de gérer les terres, celles-ci peuvent même se trouver renforcées dans leurs prérogatives dans le cadre de la réforme, alors même qu'elle visait à extraire les droits fonciers du contrôle coutumier : en effet, ce sont les autorités coutumières qui sont en situation de maintenir un droit de regard sur les intentions de formalisation et de transactions, et donc de maintenir un arbitrage entre les usages de la terre comme bien privé et comme bien commun, voire même de porter un coup d'arrêt au marché clandestin de la terre là où il était répandu. Dans les situations où les autorités coutumières sont corrompues – ce qui peut arriver –, une classe d'âge spécifique, comme les jeunes qui sont également associés aux commissions foncières villageoises, peut très bien assurer ce droit de regard sur l'intérêt commun.

33. Jacob J.-P., 2005, *Sécurité foncière, bien commun, citoyenneté : quelques réflexions à partir du cas burkinabè*, Coll. Études RECIT, Ouagadougou, Association ACE/RECIT ; IUED (en ligne).

2. Quelle place pour la reconnaissance des droits coutumiers dans la réforme foncière burkinabé ? Entre substitution et adaptation

Peter Hochet et Jean-Pierre Jacob

Dans cette présentation, le choix a été fait de situer la loi 034-2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso d'une part par rapport à l'histoire longue de l'ensemble des dispositions ayant cherché à légiférer sur la question foncière depuis le début de la colonisation et, d'autre part, par rapport à l'histoire courte des législations produites par l'État burkinabé indépendant à partir de l'épisode révolutionnaire de 1983-1987³⁴, et jette les bases des manières modernes de penser la question. Du point de vue de la première histoire, on observe de nombreuses fluctuations dans la façon de poser la question des droits fonciers coutumiers, entre négation et reconnaissance. Avec sa volonté de reconnaissance des pratiques et des droits locaux, la loi 034-2009 sanctionne la fin d'un second cycle qui a débuté avec l'affirmation de la présomption de la domanialité étatique au moment de l'indépendance du pays (1960). Elle fait écho à l'extrême fin d'un premier cycle – confirmation des droits coutumiers dans le cadre du décret 55-580 de 1955 – qui avait démarré en 1906 avec la présomption de domanialité étatique dans le cadre de la colonie. Chaque cycle aura duré une cinquantaine d'années comme le montre le schéma ci-dessous.



34. La Haute-Volta devient Burkina Faso en 1984.

Du point de vue de la seconde histoire, il convient d'indiquer que la loi 034-2009 parachève, pour le domaine rural, la différenciation qui est en cours dans l'approche burkinabé de l'environnement, après l'adoption progressive ces quinze dernières années de lois sectorielles sur l'eau, le pastoralisme, les forêts, l'habitat, l'urbanisme, la décentralisation. L'ancienne loi foncière (la loi de réorganisation agraire et foncière – RAF – dont la première version date de 1984), qui agrégeait des dispositions concernant les terres rurales et les terres urbaines, touchait à la fois à des questions de reconnaissance des droits et d'aménagement du territoire, et organisait tout un ensemble de régimes sectoriels (eau, pêches, mines...). Cette loi n'est pas supprimée mais est relue, une fois parachevées les opérations de différenciation juridique par secteur et notamment la promulgation de la loi 034-2009. Cette relecture s'est achevée en juillet 2012 par l'adoption par l'assemblée nationale d'un nouveau texte de loi sur la RAF. L'ensemble du processus donne donc l'impression de logiques séquentielles parfaitement cumulatives marquant, sur trente ans, les progrès étatiques importants réalisés en matière de différenciation et d'encadrement des questions de gouvernance. Outre le positionnement de la loi 034-2009 dans la dynamique institutionnelle burkinabé et l'étude de la coalisation de causes qui a été nécessaire à la mise sur agenda de la problématique de reconnaissance des droits locaux, les opérations de recherche pour le programme APPI au Burkina Faso se sont concentrées sur l'analyse de la combinaison d'aspects *trait taking* (s'appuyant sur la réalité existante) et *trait making* (impliquant la modification de la réalité comme condition de réussite d'objectifs donnés³⁵) dans les pratiques visant à mettre en œuvre la politique de reconnaissance des droits locaux. Les analyses insistent, de ce point de vue, sur les deux aspects suivants.

- Les besoins de construction d'un contexte favorable à la réussite des objectifs de formalisation des droits locaux sont importants, multidimensionnels et probablement impossibles à réunir dans une perspective de court terme. Ils concernent à la fois l'offre et la demande de formalisation. Du point de vue de l'offre, ils touchent à la démocratie des processus de négociation des décisions, à la capacité à résister à la tendance constante à la technicisation et à la lourdeur des procédures, à l'achèvement de l'arsenal juridique et institutionnel nécessaire à l'application rigoureuse de la loi. Ceci concerne notamment le renforcement des capacités administratives pour assurer dans la durée la délivrance des documents juridiques à l'ensemble de la population, à un coût supportable pour eux et pour l'État et les citoyens et, enfin, une conscience claire a priori des choix politiques et du type de bien public qui est recherché au travers de la politique mise en place. Du côté de la demande, ils supposent un certain état des

35. Voir sur le sujet A.O Hirschman, 1967, *Development Projects Observed*, New York, The Brookings Institution.

systèmes agraires (une production agricole rentable et qui ne soit pas marquée par des imperfections des marchés des produits, des intrants, du crédit, etc.) et un certain état des relations des exploitants entre eux, dans le cadre de leurs communautés d'appartenance, et avec l'État. Sur le dernier point, on signalera la grande méfiance des exploitants pour lesquels la possession d'un titre de propriété formel n'est pas perçue comme garantissant la sécurité foncière si on n'a pas un poids social suffisant ou une capacité à mobiliser des appuis politiques.

- Les opérations de formalisation des droits proposent «*un changement des formes de détermination de la propriété tel que les avoirs puissent se maintenir sans la garantie des témoignages personnels*»³⁶. Cette autonomisation de la possession foncière d'avec les témoignages personnels, condition de sa transformation potentielle en capital, n'est cependant possible qu'à condition d'avoir été attestée une dernière fois grâce à ceux-ci lors des opérations de formalisation, ce qui requiert l'implication des autorités coutumières dans cette phase de production primaire des droits et de leur passage de l'oral à l'écrit. Ce trait taking de nécessité, qui remet en selle les autorités coutumières (qui se voient reconnues par ailleurs des attributions importantes en matière de gestion de proximité des conflits), peut avoir des effets importants dans la réaffirmation du contrôle collectif sur les usages de la terre, notamment là où un marché de l'achat-vente de terres est en place (c'est-à-dire à proximité des villes). En effet, ce marché prospérerait jusque-là sur des arrangements bilatéraux plus ou moins clandestins entre des « vendeurs » non légitimes – en général des membres d'un collectif de possesseurs fonciers agissant dans leur intérêt personnel – et des « acheteurs » urbains aptes à obtenir par toutes sortes de moyens, du fait de leur entreegent, une forme de reconnaissance officielle de leurs transactions.

En fin de compte, le rapport à la réforme paraît s'organiser autour de l'existence ou non d'un marché informel de l'achat-vente de terres. Là où ce marché existe et est important, on a évoqué le rôle que pourrait jouer les autorités coutumières dans la publicité des intentions de transactions et donc dans la rupture possible avec un marché clandestin et non régulé de l'achat-vente. Une autre solution est possible dans ce cadre, celle de profiter des possibilités offertes par la loi pour individualiser la possession foncière en reportant sur chaque possesseur le coût de la conservation de leur patrimoine propre. Là où le marché est absent, le titre collectif ou individuel paraît être surtout motivé, dans un contexte d'action pilote fortement incitatrice et qui cherche à tout prix à fournir des « preuves » quantitatives de son appropriation, par des perspectives de service rendu aux générations

36. Boltanski L., 2009, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard « NRF Essais », p. 19.

futures : « *On dira de l'ancêtre qui a pensé à faire les papiers : "il avait pensé à nous"» (Zio Ousmane, Panassian, commune de Kassou, Sissili, 12 juin 2012). « Les papiers sont un cadeau fait aux générations futures : si ça avait été fait avant, on n'allait pas avoir de conflit foncier. » (Naaba Kango, Kalein ga, commune de Guiba, 30 janvier 2014).*

3. Temps des politiques, temps des projets : confusion des temporalités et contradictions institutionnelles dans la réforme foncière au Bénin (2005-2015)

Philippe Lavigne Delville

Les politiques publiques sont fréquemment décrites comme un processus logique, relativement linéaire, avec différentes étapes s'articulant autour de la « décision » qui marque le passage de la phase d'élaboration à la phase de mise en œuvre. Ce modèle séquentiel a été critiqué de longue date par la recherche en analyse des politiques publiques. Il relève en effet avant tout d'une (re)construction de processus plus complexes : les phases sont rarement bien séparées et les enchaînements logiques sont loin d'être toujours respectés, les séquences peuvent se chevaucher, être inversées dans le temps, ou tout simplement être absentes. S'il a l'avantage de mettre en avant le fait qu'à chaque séquence correspondent des enjeux différents, et souvent des acteurs différents, le modèle séquentiel isole les processus d'action publique de leur environnement institutionnel et des jeux d'acteurs complexes qui les façonnent. Il idéalise le processus de décision, en surestimant le rôle de l'acteur public et la cohérence des processus décisionnels.

En analysant la façon dont le projet « Accès au foncier » (2007-2011) du Millenium Challenge Account (MCA-Bénin)³⁷ a voulu simultanément recomposer le cadre politique et légal de la gestion foncière, et généraliser des opérations pilotes préexistantes de formalisation de droits de propriété foncière, nous questionnons ici la pertinence d'une analyse en termes séquentiels pour les politiques publiques dans les pays sous régime d'aide, marqués par les temporalités des financements.

Doté d'environ 30 millions de dollars, le projet « Accès au foncier » a pour objectif de « *faire du foncier un actif monnayable* ». S'appuyant sur les expériences antérieures (la transformation des permis d'habiter en titres fonciers en milieu urbain,

37. Financé par le Millenium Challenge Corporation (MCC) américain..

les PFR (plans fonciers ruraux, sorte de cadastre des droits locaux en milieu rural), le MCA souhaite – en quatre ans initialement, puis cinq — refondre la législation foncière pour la moderniser et l’uniformiser. Un autre objectif est de mettre en œuvre trois cents PFR et délivrer soixante-quinze mille certificats fonciers dont une part importante doit être transformée en titres fonciers, réformer la Commission de transformation des permis d’habiter en titres fonciers et délivrer trente mille titres fonciers en milieu urbain.

Le calendrier initial du projet « Accès au foncier » prévoyait que la première année soit consacrée à la réforme foncière, après quoi les volets opérationnels pourraient être mis en œuvre dans un cadre clarifié pendant les quatre années suivantes. Le projet de réforme de la politique foncière suivait un processus séquentiel : une série d’études pré-identifiées, lesquelles permettaient de construire ou d’affiner un diagnostic ; des propositions étaient élaborées sur cette base et formulées dans un Livre blanc ; après adoption par le gouvernement, celui-ci devait être décliné dans un document de politique, puis un texte de loi. Mais les options proposées sont controversées, le processus de refonte de la législation prend du temps et n’aboutit qu’en 2013, sous forte pression politique : le Bénin négocie un second financement avec le Millenium Challenge Corporation (MCC).

Réalisées dans le cadre légal antérieur, et donc en partie remises en cause par la nouvelle loi, les opérations de terrain connaissent de multiples difficultés. En milieu rural, les plans fonciers ruraux sont réalisés à marche forcée, posant les bases de nombreux conflits futurs. Seuls 7 % des certificats fonciers prévus sont délivrés à la fin du projet, les instances locales de gestion foncière étant livrées à elles-mêmes. En milieu urbain, la transformation des permis d’habiter en titres fonciers s’enlise. Le Code domanial et foncier est controversé, les arbitrages politiques sur sa tutelle ne sont pas réalisés lors de son vote, ce qui ouvre donc une phase de flou institutionnel d’autant plus problématique que la loi prévoit une très faible durée de transition, en pratique irréaliste. Le risque est grand que la réforme aboutisse dans les faits à accroître la confusion et l’insécurité foncière au lieu de les résoudre. En effet, les dispositifs qui, de façon certes imparfaite, assurent un minimum de sécurité foncière, comme l’enregistrement des transactions par les communes, deviennent illégaux. Le dispositif de gestion foncière rurale mis en place par le MCA lui-même dans le cadre du projet 300 PFR est supprimé par l’abrogation de la loi 2007 sans qu’aucun mécanisme transitoire n’ait été défini, laissant les milliers de certificats fonciers ruraux délivrés flotter dans un vide juridique et les services communaux des affaires domaniales et foncières dans l’expectative.

La stratégie de réforme impulsée par l’équipe qui a conçu le volet foncier était à la fois volontariste et extrêmement ambitieuse. Elle était fondée sur une vision très technocratique du changement (il suffit d’enchaîner les étapes et d’obtenir

la validation politique) et un calendrier exagérément optimiste qui sous-estimait largement la durée même de la mise en œuvre bureaucratique des actions prévues, sans parler des oppositions, des blocages, des capacités d'inertie et autres stratégies de contournement qui ont en pratique déterminé le rythme du projet. Le calendrier initial, qui prévoyait une phase de réforme d'un an suivie de quatre ans de mise en œuvre, s'est transformé en sept ans de réforme légale pour aboutir, sur une injonction politique liée à d'autres enjeux, à un texte controversé et, sur le plan opérationnel, à des résultats très en deçà des objectifs et au fort risque d'effritement.

Qu'une telle réforme ait besoin de temps n'a rien de surprenant, au contraire. Ce qui semble problématique ici est plus l'illusion du calendrier initial et la stratégie du big push qui se révèle une arme à double tranchant. Ce cas illustre comment la croyance en une conception technocratique de la réforme de l'action publique, d'une part, et le jeu d'opportunités financières et de contraintes de mise en œuvre liées à l'aide internationale, d'autre part, ont produit une réforme controversée au portage politique incertain. Du fait d'une confusion des temporalités entre temps de l'élaboration et temps de la mise en œuvre, cette réforme a aggravé plus qu'elle n'a réduit les contradictions du cadre institutionnel national de la gestion foncière, au risque d'accentuer la confusion et l'instrumentalisation de cette confusion. Ceci questionne, en retour, sous l'angle des temporalités et des ressources, la dépendance à l'aide internationale des réformes politiques et institutionnelles dans les pays sous régime d'aide.

N.B. : depuis l'atelier final d'APPI et cette communication, le flou sur la tutelle du Code a été tranché en faveur du ministère des Finances et les décrets ont été adoptés. Le ministère des Finances s'organise pour mettre en place l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF). Si le flou institutionnel se clarifie, la question des temporalités de déploiement du dispositif institutionnel sur le terrain et celle de la possibilité pratique de systématiser cette politique volontariste demeurent.

4. Le Code rural et les commissions foncières au Niger

Nana Issaley, Mohamadou Abdoulaye

Le dispositif du Code rural et son déploiement au Niger

Le Niger est le seul pays d'Afrique de l'ouest où la chefferie a un rôle constitutionnel. Au Niger, la gestion foncière a longtemps été l'apanage des autorités coutumières, chefs de canton, chefs de village ou de fractions. Les premières politiques en matière de maîtrise foncière ont commencé sous le régime militaire de Kountché (1974-1987). Les sécheresses des années 1970 et 1980 et la crise du pastoralisme suscitent alors de fortes interrogations. Les années 1980 amorcent une série de réflexions sur le développement rural et la gestion du foncier et des ressources naturelles par l'État, scandées par une série de débats nationaux.

En 1993, le Niger se dote d'un Code rural dont les missions sont de définir et d'enregistrer les droits existants sur les terres et les ressources naturelles, d'enregistrer les transactions foncières, d'arbitrer les conflits liés à la gouvernance de la terre et des ressources naturelles, d'élaborer et de vulgariser les textes en lien avec la gestion des ressources naturelles. L'ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 fixe les principes d'orientation du Code rural, censé être progressivement complété par des lois sectorielles. En 2010, l'ordonnance sur le pastoralisme, réclamée de longue date par les associations pastorales, est adoptée et complète le dispositif.

Le Code rural cherche à concilier les pratiques locales et la législation établie. Il postule une égalité de valeur entre les titres fonciers et les attestations coutumières. Il tente de transformer en normes légales les pratiques coutumières existantes, tout en modifiant le cadre institutionnel de la gestion foncière. Il innove dans la reconnaissance des droits des pasteurs en créant le concept de « terroir d'attache » pour les espaces où les pasteurs nomades sont installés pendant la saison des pluies.

Le dispositif institutionnel de mise en œuvre du Code rural repose sur une série de structures (les commissions foncières) mises en place aux différents niveaux de l'organisation territoriale nigérienne, et rassemblant les acteurs étatiques et coutumiers concernés de façon à assurer des décisions collégiales prenant acte de la pluralité des normes. Les commissions, qui s'articulent au dispositif d'administration territorial, sont censées être prises en charge par leur personnel et ne pas exiger de personnel spécifique. Chaque type de commission a des prérogatives spécifiques : ainsi, les commissions de base (village et tribu) sont chargées de la délivrance d'attestations de propriété coutumière et de l'enregistrement des ventes ; les commissions départementales doivent mettre en place les schémas

d'aménagement foncier (SAF) et sécuriser les espaces communs (parcours) qui relèvent du domaine de l'État.

Les commissions foncières sont graduellement étendues sur le territoire en fonction des ressources disponibles et de l'appui de bailleurs de fonds : en 2013, 77 % des départements (les COFODEP), 86 % des communes (COFOCOM), et 17 % des villages et tribus (COFOB) disposent d'une commission foncière (SP/CR, 2013). Tout en définissant un cadre institutionnel et des instruments, l'État n'a pas mis en place de politique claire d'extension du dispositif et de suivi. Le crédit alloué par l'État au fonctionnement de l'ensemble des instances est d'environ 50 millions de francs CFA (76 000 euros) par an, ce qui est dérisoire. Ceci pose donc la question de l'effectivité de ce dispositif.

Selon des chiffres élaborés sur la base de sondages effectués sur une année (2010-2011) pour l'ensemble du Niger, on peut estimer que les commissions foncières interviennent dans 0,23 % à 1,41 % des transactions³⁸. Leur rôle dans la sécurisation de la propriété ou des transactions foncières est donc très marginal. Ce faible nombre d'actes délivrés ne peut pas s'expliquer entièrement par l'absence de couverture totale du pays par les commissions foncières.

L'exemple des commissions foncières à Gouré : une effectivité limitée

Les recherches se sont concentrées sur l'analyse du rôle effectif des commissions foncières locales à travers une étude de cas dans le département de Gouré. Gouré est une commune urbaine de la région de Zinder qui comprend une centaine de villages et des dizaines de tribus. La COFODEP a été mise en place en 1997, financée pendant un temps par un projet de la Banque mondiale. Le secrétaire permanent de la COFODEP est administrateur et entame son quatrième mandat (16 ans). Les COFOCOM et les trente COFOB sont plus récentes. Les COFOB sont dirigées par les chefs de village. Le secrétaire permanent de la COFOCOM est agent de l'état civil.

Les recherches conduites sur le terrain relèvent que ces commissions sont confrontées à une absence criante d'appuis financiers et matériels, mais on pourrait parler de manière plus générale de l'absence du support institutionnel nécessaire à la réussite de leurs missions. En pratique, les COFO sont souvent livrées à elles-mêmes. Ce sont des structures de l'État, mais elles fonctionnent sur un système de bénévolat : le personnel (agents de l'État au niveau COFODEP, élus au niveau COFOCOM) est censé assurer ses missions dans le cadre de ses responsabilités ;

38. Bron-Saidatou F., 2014, *Le Code rural du Niger : l'arbre qui cache la forêt ? Réflexions sur la sécurisation et la gestion du foncier rural au Niger*, Niamey, SCAC, p. 10.

il y a peu ou pas de budget de fonctionnement, mis à part des dotations liées à la présence temporaire de projets de développement (la mairie prévoit dans le budget une ligne pour l'appui à la COFOCOM, mais la mobilisation financière effective de cette ligne pose problème). En pratique, les commissions foncières fonctionnent largement aux frais des usagers : toute personne sollicitant une COFO doit « *donner quelque chose* », contribuer aux « *frais de carburant* » ce qui constitue pour une part des rémunérations occultes.

Les COFO peuvent être qualifiées de service public à double vitesse, selon qu'elles disposent ou non d'appuis de projets. En pratique, leur mise en place et leur fonctionnement sont fonction de l'appui des partenaires extérieurs. N'importe quel programme de développement local ayant quelques moyens peut instrumentaliser les commissions foncières locales aux services de ses propres objectifs.

De grandes différences existent entre les prérogatives légales des différentes COFO et leurs pratiques effectives. Au niveau villageois, elles n'ont pas réussi à s'imposer face à la chefferie qui continue à assurer l'essentiel de la régulation foncière. Elles n'enregistrent que très peu de transactions et ne réalisent pas d'archivage, ce qui réduit l'impact de leurs actes en termes de sécurisation. Au niveau départemental, le schéma d'aménagement foncier (SAF) n'est pas mis en place, l'essentiel des activités de la COFODEP concerne les litiges. Des problèmes de rétention de l'information de la part du secrétaire permanent sont soulignés, ainsi que sa gestion « patrimoniale ». Au niveau de la COFODEP, il n'existe pas d'archivage des rapports, des procès-verbaux des conciliations, des autorisations de fonçage de puits, ou des actes fonciers délivrés, et le secrétaire permanent a une marge de manœuvre importante dans la remontée de l'information.

De fait, à tous les niveaux, les COFO doivent gérer de nombreux conflits liés au foncier ou à l'accès à des ressources naturelles comme l'eau. Ces types de conflits peuvent être de différente nature : inter-communes, inter-villages, entre éleveurs et agriculteurs, interfamiliaux, inter-ethniques, etc. La gestion des conflits ne relève théoriquement pas de ces instances, mais elles sont sollicitées par les usagers qui cherchent un arbitrage. Chaque visite de terrain mobilise plusieurs personnes et le coût de leur prise en charge revient au protagoniste débouté de ses revendications. Lorsque les COFO tranchent ces conflits, leurs décisions sont souvent contestées. Les conflits sont alors portés devant les juridictions.

Enfin, dans les faits, des personnes bien introduites dans les réseaux administratifs et proches des pouvoirs locaux peuvent facilement obtenir un poste important au sein de ces commissions locales, particulièrement au sein des commissions départementales. Ces structures ont en effet un faible coût d'entrée (fonctionnant sur le bénévolat, elles sont ouvertes à ceux qui veulent bien faire l'effort de s'y investir), mais elles disposent de prérogatives importantes en matière de régulation

de l'accès à la terre et de gestion des conflits, prérogatives qui peuvent d'ailleurs être étendues sans trop grand risque au-delà de ce que dit le droit, étant donné l'absence de contrôle sur leurs activités. S'imposer comme passage obligé pour le traitement des conflits devient une source de rente.

Conclusion : l'ancrage local problématique d'un dispositif national

Le Code rural représente une tentative originale de mise en place d'un cadre légal et institutionnel de gestion concertée de l'espace et des ressources, ancré dans le dispositif d'administration territoriale. En assurant l'égalité des droits coutumiers et du titre foncier, en intégrant les normes coutumières dans le droit positif, en mettant en place des instances hybrides entre agents de l'État et acteurs locaux, il est censé permettre de réguler la pluralité des normes. En pratique, le dispositif du Code rural représente une institutionnalisation paradoxale. D'un côté, il s'agit d'un dispositif national, censé se déployer sur la totalité du territoire. D'un autre côté, son extension se fait de façon en partie arbitraire, en fonction des projets de développement qui acceptent d'en soutenir la mise en place, avec de très fortes hétérogénéités spatiales.

Une fois créées (ou une fois les appuis terminés), les COFO sont livrées à elles-mêmes ; leur maîtrise des diverses tâches est très variable, leur dynamisme dépend de l'engagement personnel de leur secrétaire, et les pratiques effectives sont souvent éloignées des normes³⁹. En pratique, hors budget de fonctionnement apporté par un projet, le fonctionnement des COFO est largement supporté par les usagers. L'intervention dans les conflits fonciers est une activité importante des COFO, avec un impact limité en termes de résolutions compte tenu de leur faible légitimité et de l'absence de prérogatives légales en la matière.

Alors qu'elles devaient assurer une mise en cohérence des décisions sur le foncier, en rassemblant dans une même instance les différentes autorités sur le foncier, elles n'ont pas réussi à s'imposer comme les acteurs centraux de la gestion foncière, d'autant moins qu'elles sont livrées à elles-mêmes et que le secrétariat permanent ne leur apporte pas suivi et soutien dans la durée. Elles sont contestées par les chefs traditionnels et les communes. Paradoxalement, elles sont de plus en plus sollicitées par les usagers, qui cherchent à coupler sécurisation par les normes locales et sécurisation par l'État, ou au contraire cherchent à jouer les dispositifs étatiques contre les pouvoirs coutumiers.

39. Avec parfois des actes non légaux. Cf. Bron-Saïdatou, *op. cit.*

Les institutions du Code rural connaissent ainsi une institutionnalisation paradoxale dans l'espace local. Les dispositions du Code rural entraîneraient donc une augmentation du pluralisme institutionnel et de la confusion en matière de gestion de l'accès à la terre et de reconnaissance de ces accès.

5. Conclusions : débats transversaux aux trois pays sur les enjeux fonciers

Pour ce qui concerne le foncier, les débats ont permis de mettre en perspective les résultats émanant des terrains dans les trois pays.

DÉBAT 4

IDENTIFICATION DES DROITS FONCIERS, MARCHÉS FONCIERS ET GESTION DES CONTENTIEUX

Le plus souvent, les droits fonciers locaux ne relèvent pas d'une « propriété privée », au sens moderne du terme, mais d'un ensemble plus ou moins complexe de prérogatives individuelles et de régulations collectives, notamment au niveau des groupes familiaux ou des communautés locales. Ces droits, et les défis posés lors des opérations d'identification des droits fonciers, ont été évoqués durant APPI, mais l'objet de la recherche APPI dépasse cette problématique de l'ethnographie des droits (sur laquelle de nombreux travaux existent).

Il est difficile de prendre en compte dans le processus de formalisation la complexité des droits existants. Formaliser les droits des individus tend à détacher ces droits des régulations sociales qui les régissent. Ceci pourrait expliquer la faible demande pour des documents écrits dans les trois pays étudiés. Tout enregistrement passant par une simplification, la question centrale est celle du degré de simplification et de ses effets. Formaliser les transactions foncières, plutôt que les droits, aurait permis de résoudre en partie ces problèmes. En effet, dans ce cas, on pouvait se contenter de préciser les droits transférés, au fur et à mesure des transferts. Ce n'est pas la voie qui a été adoptée. Au contraire, on cherche à délivrer des documents juridiques sur l'ensemble des parcelles du pays, ce qui fait qu'on ne peut échapper au problème de la transcription des droits et à la nécessité de pouvoir suivre l'ensemble des parcelles à la fois.

Au Bénin, seules quelques régions ont vu la mise en place d'un marché foncier. On pourrait le qualifier de « marché gris » dans le sens où il n'est pas totalement

« occulte », sans être pour autant officialisé. Dans les conceptions du droit étatique, on ne peut établir de façon légale une transaction foncière que sur une parcelle ayant une existence juridique. Dès lors, le développement de transactions marchandes sur des terrains coutumiers, « informels », est nécessairement en marge de la loi. Il existe alors des « petits papiers » : les populations font des contrats écrits, devant témoins, avec la signature d'autorités locales.

Au Bénin, les communes proposent des conventions de vente et les enregistrent, leur donnant un caractère « formel ». Mais ces conventions de vente n'ont d'autre base juridique que le décret de 1906 sur les conventions entre indigènes et ne suffisent pas à minimiser les risques de conflits. En particulier, elles considèrent qu'une vente met en relation un vendeur et un acheteur, refusant de prendre en compte le fait que les terres sont souvent des patrimoines familiaux. Ainsi, formaliser une vente sans avoir vérifié l'accord des ayants droit ne peut que favoriser les abus de pouvoir et donc les conflits, lorsque les autres ayants droit découvrent la vente. Les conventions de vente n'empêchent pas non plus les ventes multiples.

Au Niger, la publicité foncière devrait se faire avant la vente avec une possibilité de contester l'acte. Dans les faits, la publicité n'est toutefois pas vraiment diffusée ce qui entraîne des contestations après la vente et des actions en justice. Le contentieux est peu étudié dans les travaux de recherche, alors qu'il existe une jurisprudence très fournie. La loi est issue du système colonial et, en matière de biens et de personnes, la coutume est appliquée. Le juge est d'ailleurs assisté d'un « assesseur coutumier », en réalité un marabout. Le droit islamique est inscrit dans le corps des règles et constitue un fait incontournable.

Au Burkina Faso, les commissions foncières villageoises se voient attribuer des prérogatives importantes en matière de gestion des conflits de proximité, la justice n'intervenant que de manière subsidiaire.

Dans les trois pays, des litiges au sein d'un même lignage peuvent émerger, et ils mériteraient d'être étudiés plus en détail dans des travaux futurs. On pourrait par exemple analyser dans quelle mesure les contentieux sont provoqués par la recherche de profits pour certains acteurs, par exemple la décision unilatérale prise par certains ayants droit de vendre une partie du patrimoine ou de capter à leur bénéfice la rente versée par les exploitants fonciers étrangers tributaires du patrimoine foncier autochtone. En règle générale, les recherches académiques portent plus sur les nouvelles dynamiques foncières liées au développement urbain que sur les conflits, notamment ceux qui émergent autour des expropriations.

CONTESTATION DES COÛTS DES ACTES FONCIERS ET MOBILISATION CITOYENNE

Au Bénin, le coût du certificat foncier n'est pas considéré comme un problème car il reste faible (2 000 à 5 000 francs CFA par parcelle). Les conventions de vente sont coûteuses car la commune prélève des taxes sur la transaction (environ 8 % du prix de la transaction). Mais certains acteurs se contentent de faire signer une attestation par le chef d'arrondissement pour quelques milliers de francs CFA. Les populations arbitrent donc entre le besoin de l'acte et son coût.

Au Burkina Faso, les contestations portent non pas sur le coût des actes fonciers, mais sur la non application de la loi dans certaines zones, du fait du caractère pilote des interventions actuelles de formalisation des droits (qui ne touchent que certaines communes). Le Groupe de recherche-action sur le foncier (GRAF), constitué d'experts nationaux, s'est imposé comme un lieu décloisonné de réflexion et d'échanges d'expériences. Il a contribué à faire émerger et à socialiser, y compris au sein de l'administration, une façon d'appréhender les enjeux du foncier rural et les principes d'une possible réforme.

Au Niger, le coût des actes fonciers (pouvant aller jusqu'à 50 000 francs CFA) est considéré comme un problème et décourage les populations de demander les titres fonciers.

Bien que largement reconnues, les carences de l'intervention publique en matière foncière sont peu contestées par les populations. Le coût des procédures qui rend en pratique difficile, sinon impossible, l'accès à des documents juridiques, n'est que peu remis en cause, et les lieux de débats citoyens sur ces questions sont rares. Certes, le foncier est un enjeu de mobilisation dans certains contextes (en milieu urbain au Mali) ou en réaction aux accaparements de terres. Mais il s'agit souvent d'actions localisées. Les mobilisations contre les politiques foncières excluanes ou pour revendiquer des réformes inclusives sont peu nombreuses.

Au Bénin, APPI a analysé plus spécifiquement la mobilisation d'un syndicat, Synergie paysanne (créé en 2002), contre le projet de Code domanial et foncier, en particulier contre certains articles du Code qui semblaient ouvrir la voie à des accaparements de terres. Ce syndicat a fait alliance avec des ONG, a construit un argumentaire pour défendre leur point de vue, a investi

les arènes de préparation du texte et a suscité un débat avec les parlementaires. Cependant, son impact est resté limité en raison de la technicisation du dossier foncier⁴⁰.

Si l'on considère le secteur de l'eau à titre comparatif, la contestation dans les trois pays porte sur la qualité du service, et plus rarement sur le fait de payer l'eau, même si les usagers se plaignent du niveau du prix de l'eau dans certains contextes. Elle est particulièrement forte lorsque les pannes sont récurrentes ou lorsque le service est interrompu, notamment en saison sèche. Mais la contestation, bien qu'effective, reste ponctuelle et peu organisée.

DÉBAT 6

PROBLÈMES D'INSTITUTIONNALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LE SECTEUR FONCIER

Les dispositifs de gestion foncière peinent à s'institutionnaliser en raison de plusieurs facteurs.

- Ils sont confrontés à la pluralité des normes et aux tensions entre pouvoirs locaux et acteurs étatiques, mais aussi aux tensions entre conceptions locales et légales des droits fonciers.
- L'État n'ayant pas les moyens d'étendre l'administration foncière sur tout le territoire, il s'appuie sur des projets de développement qui s'articulent plus ou moins bien à la politique nationale et n'agissent que sur des portions du territoire. Selon le type d'instruments financés et selon les porteurs de projets, l'implication n'est pas la même et la vision initiale s'en trouve modifiée. De plus, les projets de développement sont contraints par leur propre temporalité, souvent en contradiction avec celle d'une réelle appropriation locale. Ils peuvent même court-circuiter en pratique les institutions locales comme les communes. Enfin, du fait des moyens financiers dont ils disposent, ils induisent souvent des normes de fonctionnement incompatibles avec les ressources locales : les instances locales peuvent difficilement assurer leurs fonctions après le retrait du projet – ou ne veulent pas le faire sans financement.

40. Lavigne Delville P. et Saïah C., à paraître, «Fonder sa légitimité par le plaidoyer ? Synergie paysanne et la lutte contre les accaparements fonciers au Bénin», *Revue Tiers-Monde*.

- Lorsque l'État promeut la sécurisation des droits locaux, il crée des dispositifs nouveaux, complexes à mettre en place sur le territoire national. Ceux-ci doivent s'autofinancer, le coût étant alors porté par les communes et les usagers. Or, l'intérêt et la capacité des communes à prendre en charge de tels dispositifs sont très variables en fonction des contextes.

Au Burkina Faso, le personnel communal, souvent de faible niveau de formation, tend à simplifier les procédures d'application de la loi foncière. Les chartes foncières, qui doivent définir les normes foncières locales sur la base de négociations, sont négligées au profit des seules attestations de possessions foncières, et notamment des attestations individuelles, ce qui n'est pas en cohérence avec la logique de la loi. Au Niger, les actes produits par les commissions foncières ne sont pas toujours légaux et il n'y a pas d'archivage. L'effet de sécurisation lié au recours à l'écrit est donc limité.

DÉBAT 7

LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION PUBLIQUE PAR PROJET : UNE DÉMISSION DE L'ÉTAT ?

Sur un sujet régalien comme celui de la régulation foncière, les États investissent au final peu de ressources financières propres. La mise en œuvre est laissée aux projets financés par l'aide internationale, au risque de fragiliser l'institutionnalisation de ces nouveaux dispositifs. Le fait que les processus d'élaboration des réformes, et plus encore leur mise en œuvre, soient financés en grande partie, sinon en totalité, par l'aide internationale pose question quant au portage politique des réformes, à la mobilisation de l'État et à la volonté politique dans l'application de la loi.

La référence croissante à l'idée d'État, et donc aux institutions étatiques pour gérer le foncier, n'exclut pas pour autant l'intervention d'acteurs non étatiques (projets, ONG, etc.). Par ailleurs, l'intervention de l'État n'est jamais en opposition radicale avec la société. Il ne peut agir que par hybridation, pour faire progressivement déplacer les références en matière de régulation foncière. Le paradoxe est là : l'État ne peut imposer ses normes directement, il doit passer par leur incorporation progressive par les citoyens. Ainsi, il cherche à diffuser le recours à l'écrit pour le foncier, à faire du document écrit et de sa validation par des dispositifs étatiques un passage obligé. Mais en même temps, l'État a besoin des autorités coutumières pour le faire, et plus il essaie d'imposer des normes et plus les autorités coutumières pèsent. La question est donc celle de

l'évolution des rapports État/société sur le long terme : jusqu'à présent, pour des raisons historiques différentes (projet colonial fondé sur l'exploitation des territoires utiles et non sur la construction d'un État, autonomie et capacités de résistance des sociétés locales, remise en cause du projet de modernisation étatique des années 1960-1970 par la crise de la dette et l'ajustement structurel, etc.), l'hybridation État/société n'a pas donné lieu à des effets véritablement cumulatifs, amenant un basculement des références de la population vers les institutions étatiques. Et, comme le disent G. Hesseling et E. Le Roy, *« tant que les performances des instances juridiques, administratives et judiciaires étatiques n'auront pas apporté l'assurance d'une plus grande efficacité des dispositifs et des formalismes officiels, le plus grand nombre des acteurs continuera à recourir à des formes plus ou moins métissées et coutumières d'encadrement des sociétés »*⁴¹.

41. Hesseling G. et Le Roy E., 1990, « Le droit et ses pratiques », *Politique africaine*, vol 40, p. 11.

PARTIE 2

LES DILEMMES DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES PAYS « SOUS RÉGIME D'AIDE » : ANALYSES TRANSVERSALES

Sous la coordination de Philippe Lavigne Delville

Cette deuxième partie propose de traiter de questions transversales qui dépassent les spécificités des politiques sectorielles (eau, foncier) mises en évidence dans la précédente partie.

Tout d'abord, trois entrées ont été retenues pour aborder les aspects transversaux du projet de recherche, à savoir : (1) la problématique des transferts de modèles et la dépendance au sentier sur le plan institutionnel ; (2) les conditions du changement dans les politiques publiques ; et, enfin (3) les stratégies de mise en œuvre de l'action publique à travers les instruments, les dispositifs et les outils.

Par ailleurs, les analyses et points de vue de deux grands témoins, Dr Mahamadou Danda, ancien Premier ministre de la transition au Niger et enseignant à l'université de Niamey, et Dominique Darbon, professeur de science politique à Bordeaux, ont été sollicités à la suite des présentations des résultats de la recherche.

1. Les transferts de modèles et les « sentiers de dépendance » institutionnels

Mahaman Tidjani Alou

Cinq points ont été identifiés comme centraux pour traiter de cette question transversale.

Tout d'abord, la question de l'aide en général est omniprésente et structurante, malgré les critiques qui lui sont faites et les biais mis en lumière.

Deuxièmement, des figures sont imposées dans les différents pays, que ce soit dans le domaine de l'eau ou du foncier. Les sujets sont abordés de manière similaire. Le transfert de modèles s'effectue dans un contexte de désengagement de l'État et de dérégulation, où la modernité et la culture technocratique et gestionnaire prévalent. L'émergence de l'écrit est aussi à souligner. Dans la question foncière par exemple, elle correspond à l'appropriation de l'espace par un acteur donné. Ceci doit être relié à l'idée de la « *terra nullius* » (« territoire sans maître »), la terre collective qui n'appartient à personne. Ces modèles ne sont pas transférés par la médiation de l'administration publique, ils sont imposés parce que l'extérieur devient un acteur politique à part entière.

Troisièmement, on assiste à des processus globaux et des reconfigurations institutionnelles. La question est de savoir si ces changements institutionnels sont durables. À l'échelle locale, on voit un processus d'apprentissage des outils, qui fait référence ici à la question de l'appropriation et à la forte capacité d'adaptation des populations locales face à ces paradigmes et ces nouveaux enjeux.

Quatrièmement, l'autonomie des acteurs en général, et de la « société civile » en particulier, doit être questionnée. Des processus de professionnalisation sont aujourd'hui à l'œuvre mais lorsque les associations gagnent en expertise, elles perdent en capacité de dénonciation et d'interpellation des autorités centrales. Il semble bien que les acteurs se professionnalisent plus pour accéder à des financements que pour défendre un intérêt collectif, ce qui peut expliquer la raison pour laquelle la société civile a des difficultés à émerger.

Enfin, cinquièmement, ces processus s'accompagnent de l'émergence de nouveaux métiers et de leur valorisation à échelle locale : les métiers du droit (notaires, huissiers) connaissent un regain d'intérêt, tout comme une professionnalisation des petits opérateurs privés dans le secteur de l'eau. Les chefs de village sont encouragés à s'approprier des droits qui ne sont pas des droits locaux, mais qui sont lus comme des droits locaux dès lors que la coutume est admise comme non figée.

En filigrane se pose la question de la dépendance. Un processus de globalisation, changeant la forme des sentiers de dépendance⁴², est engagé. Les élus sont une composante de l'échiquier politique mais ont des difficultés à s'intégrer, ce qui montre que ces modèles importés ne sont pas des modèles « clés en main ».

DÉBAT 8

DÉMOCRATIE PAYSANNE ET BUREAUCRATIE LOCALE

Dans les pays étudiés, les paysans doivent écrire, récolter des documents fonciers, ce qui contribue à la création d'une bureaucratie paysanne, même si cela reste imparfait. Le transfert des modèles induit donc l'émergence d'une bureaucratie locale hybride. Toutefois, ceux qui sont en bas de la chaîne du système d'approvisionnement ne maîtrisent pas toujours les codes. Par exemple, dans le domaine de l'eau, les fontainières vendent l'eau, mais elles sont souvent analphabètes. Cette logique bureaucratique bute à l'échelle locale sur la maîtrise du calcul et l'alphabétisation. Cependant, on assiste tout de même une forme d'intériorisation du dispositif bureaucratique par les fontainières car elles comptent désormais les consommations d'eau.

42. Selon le *Dictionnaire des politiques publiques* (Boussaguet, Jacquot et Ravinet, dir., 2010), cette notion s'est développée dans le champ de la science politique au cours des années 1990 pour souligner le poids des institutions politiques sur les décisions présentes. Elle s'inscrit dans la suite des travaux néo-institutionnalistes des années 1980 qui remettent l'État au cœur des approches de l'action publique (Evans, Rueschmeyer et Skocpol, 1985) et souligne l'importance de l'empreinte des origines dans le développement des politiques publiques (Merrien, 1990).

2. Les processus de changement dans les politiques publiques

Philippe Lavigne Delville

Réformes, résistances, inerties

Au Nord comme au Sud, le changement dans les politiques ne va pas de soi ; l'action publique se caractérise souvent par l'inertie : *« si les recettes anciennes continuent à produire des résultats prévisibles et acceptables, il y a de fortes chances que les communautés de politiques publiques concernées restent insensibles aux évolutions des paradigmes scientifiques comme aux variations de la rhétorique politique. Si les recettes anciennes débouchent sur un échec avéré ou sont remises en cause par un protagoniste influent de l'échange, alors peut s'amorcer une mobilisation de ressources intellectuelles nouvelles élaborées dans d'autres forums. [...] Cependant, on observe empiriquement souvent des situations où des politiques persistent dans leur orientation malgré les désordres et les perturbations qu'elles engendrent. C'est particulièrement le cas quand les acteurs d'une politique sont parvenus à un compromis reportant les coûts de leur accord sur un tiers »*⁴³.

Deux tendances lourdes de changement sur la moyenne durée

La mise en perspective historique, sur la moyenne durée, met en évidence deux processus différents :

- a. d'une part, *l'élargissement des interventions de l'État et de sa présence sur le territoire, avec la différenciation progressive des politiques et des dispositifs publics, et un renforcement de la présence de l'État à l'échelle locale ;*
- b. d'autre part, *la rupture de l'ajustement structurel*, qui met en cause un modèle de modernisation par l'État, oblige celui-ci à se recomposer, fragilise les administrations et marque la prévalence d'un modèle marchand.

Pour une part, les réformes des politiques sectorielles depuis deux décennies peuvent se lire comme des phases d'ajustements global/sectoriel au référentiel libéral.

43. Jobert B., 1998, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in Commaille J. et Jobert B., ed., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, pp. 137-138.

Les vides de l'intervention étatique, laissés par le désengagement de l'État de certaines zones ou de certains secteurs, ont suscité des dynamiques locales cherchant à compenser cette absence, à mobiliser par d'autres biais des appuis et des infrastructures. La multiplication des interventions d'ONG est allée de pair avec la volonté des bailleurs de fonds de contourner l'État.

Le refus de l'ajustement structurel a été une des sources des contestations des régimes autoritaires, affaiblis par la crise de la dette, et des transitions démocratiques des années 1990. Celles-ci ont favorisé une explosion associative, encouragée par les bailleurs de fonds, qui ont aussi promu les politiques de décentralisation. Le paysage institutionnel a ainsi été profondément recomposé en deux décennies.

Au niveau sectoriel, transferts de modèles et innovations institutionnelles

Au niveau sectoriel, les politiques sont, à des degrés divers, influencées par les modèles promus par les organisations internationales, qui sont à la fois producteurs d'idées et de concepts, et fournisseurs de ressources pour les mettre en œuvre. Les incitations aux réformes par les bailleurs de fonds vont de pair avec des moyens accrus pour des expertises, des ateliers de formulation et de validation, et suscitent donc une floraison de tentatives de réformes, une prolifération d'ateliers, d'autant plus que la « participation de la société civile » est devenue une norme. Les bailleurs cherchent parfois à « acheter » les réformes en y adossant des financements conséquents, ce qui ne suffit évidemment pas à susciter un soutien politique, mais alimente un opportunisme rentier. Dans leurs négociations avec les institutions internationales, les États cherchent à maximiser les flux d'aide, quitte à donner l'impression d'accepter des réformes qu'ils ne souhaitent pas. Ne disposant pas des ressources nécessaires pour mener leurs propres politiques de façon autonome, ils se résignent à abandonner des parts de souveraineté, ou jouent sur la ruse pour poursuivre leurs objectifs derrière l'apparente acceptation des politiques promues par les bailleurs de fonds.

Mais l'aide peut être un outil pour des projets de réforme portés par des réseaux de politique publique qui trouvent dans des alliances avec certains bailleurs de fonds des ressources intellectuelles, des appuis politiques en même temps que des moyens financiers. En effet, toute réforme d'ampleur suppose des moyens et donc une mobilisation d'aide.

On est ainsi au sein d'une logique globale de coproduction des politiques nationales par les États et l'aide internationale, mais dans des configurations et des rapports de force qui varient d'un secteur à l'autre, d'un pays à l'autre. Plus qu'une opposition entre acteurs nationaux et acteurs internationaux, l'analyse fine des

processus de réforme révèle des articulations variées entre acteurs nationaux et internationaux, ainsi que des concurrences entre réseaux de politique publique, porteurs de visions différentes qui traversent les frontières entre État et institutions internationales. De même, l'équilibre entre références locales et modèles internationaux dans les débats sur les politiques varie fortement d'un cas à l'autre, en fonction des enjeux, des réseaux d'acteurs mobilisés et de l'existence de « passeurs », nationaux ou internationaux, faisant le relais entre les échelles et introduisant des références locales dans les débats.

À l'échelle locale, entre application d'un modèle national, réinterprétations et innovations institutionnelles

Les dispositifs mis en place à l'échelle locale représentent parfois des innovations institutionnelles originales, portées par des entrepreneurs nationaux ou internationaux et ancrées dans des contextes spécifiques. Mais ce sont souvent la reproduction de modèles internationaux ou nationaux sans souci d'adaptation ou même de pertinence, d'autant plus réinterprétés que les acteurs locaux sont autonomes dans la mise en œuvre des politiques et que la réforme recompose potentiellement des logiques d'intérêt. On observe ainsi souvent une très forte hétérogénéité d'une région à l'autre, voire d'un village à l'autre.

La présence de l'aide peut favoriser l'ancrage des dispositifs dans les réalités, et permettre de prendre en charge le coût de l'expérimentation, des apprentissages, de l'action collective, nécessaires au « façonnage » de solutions adaptées⁴⁴. Mais elle induit souvent des formes d'organisation définies par les acteurs externes plus que par les parties prenantes, des modèles « plaqués » qui ne correspondent pas aux priorités ni aux attentes, des modèles coûteux, hors de portée des institutions locales et qui ne peuvent se passer de l'aide. Ceci fragilise les dispositifs et rend d'autant plus hypothétiques une institutionnalisation et une autonomisation que les acteurs cherchent plutôt à pérenniser les flux d'aide qu'à les rendre inutiles. De plus, la temporalité des projets s'impose aux processus sociaux. Les flux de financements sont liés aux temporalités des projets plus qu'aux besoins locaux. « *L'aide déverse des Canadiens là où il faudrait du goutte à goutte* » disait un assistant technique.

44. Selon la terminologie d'E. Ostrom, dont une synthèse et une traduction ont été proposées par P. Lavigne Delville et publiées dans : *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions*, Coopérer aujourd'hui, n° 67, Nogent-sur-Marne, Gret, 2009, 33 p.

CONDITIONNALITÉ DE L'AIDE INTERNATIONALE : IMPOSITION OU INCITATION ?

Le programme APPI a cherché à rendre compte des marges de manœuvre dont disposent les acteurs à l'échelle nationale par rapport aux recommandations internationales et aux conditionnalités de l'aide. Il existe un certain nombre de contraintes liées à l'aide, notamment dans la façon de penser l'action publique (à travers les projets et les appels d'offres notamment). Mais APPI a souligné la diversité et la complexité des situations. Au niveau national, il existe des réinterprétations possibles de règles conçues à l'échelle internationale comme cela a été montré dans le cas de la réforme du secteur de l'eau au Burkina Faso. De plus, la mise en œuvre d'un modèle transféré est tributaire de la réceptivité des acteurs aux différentes échelles territoriales. La volonté politique est aussi à prendre en compte. Par exemple, l'État burkinabé a refusé la privatisation de la société publique de l'eau qui était pourtant préconisée par les bailleurs de fonds comme condition de l'aide.

La conditionnalité est aussi vue par certains plus comme un système d'incitations que de contraintes. Lorsque le Niger a choisi le modèle de l'affermage dans le secteur de l'eau, il a bénéficié de 100 millions de dollars pour améliorer la couverture du pays en eau potable. Le modèle retenu par les acteurs de l'action publique conditionne donc l'accès à une aide extérieure plus ou moins importante. Enfin, les conditionnalités peuvent porter sur les modalités de mise en œuvre (respect des calendriers et des budgets), plus que sur l'intégration d'objectifs ou l'adhésion à des modèles.

Interrogations sur les processus de changement en contexte extraverti et les conditions de leur effectivité

Ces constats sur le caractère ambigu, souvent extraverti, des réformes et de la dépendance à l'aide internationale des processus de réforme comme des dispositifs de mise en œuvre appellent plusieurs questions.

• Comment une réforme peut-elle s'ancrer socialement ?

Souvent impulsées par l'aide, objets d'instrumentalisations politiques ou financières, les réformes tendent à être déconnectées des enjeux sociétaux, et finalement captées par des luttes interinstitutionnelles, des stratégies corporatistes. Leur pertinence, leur applicabilité, leurs conditions de réussite ne sont souvent pas

les questions centrales⁴⁵, ni pour les bailleurs de fonds ni pour les États. Se pose dès lors la question du portage politique et social des réformes. Quels groupes d'acteurs, au niveau national, portent les projets de réforme ? Autour de quelles représentations des problèmes et de quels intérêts ? Comment mature un problème public ? Le besoin de réforme est-il partagé ? Qu'est-ce qui favorise ou handicape la constitution d'un réseau d'acteurs suffisamment large, dans les administrations, au sein du pouvoir politique et dans la société, pour porter le projet de réforme, contribuer à le promouvoir ou l'imposer, contrer les acteurs qui s'y opposent ou promeuvent des visions concurrentes ?

Une des raisons pour lesquelles les réformes ont des difficultés à s'ancrer socialement est qu'elles ne prennent pas acte de la pluralité des normes et des référentiels, de la tension entre logique communautaire, logique étatique et logique marchande qui traverse la société, et aussi de la façon de penser un secteur d'action publique donné et son organisation. Or, si l'on veut que la politique fasse sens socialement, les choix en la matière ne peuvent relever seulement de décisions d'experts. Ils nécessitent des débats, des controverses pour les mûrir et faire émerger les équilibres et les arbitrages entre ces logiques qui fassent sens, dans un pays donné, à un moment donné. Mais ces conflits de valeurs, ces tensions entre rationalités sont rarement posés en tant qu'objets de débat de société. C'est alors dans les marges d'autonomie et de réinterprétations des modèles que se font en pratique les ajustements et les compromis, au risque d'institutionnaliser des contradictions.

• Formuler et publiciser des problèmes : où est la société ?

Les politiques publiques dans les États « sous régime d'aide » sont accompagnées par des techniciens dans l'administration ou au niveau des différents acteurs (les bailleurs de fonds, mais aussi les techniciens des ONG, qui partagent souvent une même culture technique). Or, si les professionnels d'un secteur peuvent être des moteurs de changement, l'analyse des politiques publiques dans les pays industrialisés met en avant le rôle des mouvements sociaux et des médias dans la « publicisation » des problèmes, c'est-à-dire dans le fait de rendre publics ces problèmes collectifs qui dépassent une somme de cas individuels, de les formuler et d'appeler à une action des autorités.

Cela amène à s'interroger sur le rôle des mouvements sociaux, de la « société civile » et des médias. Les organisations de la société civile sont souvent elles-mêmes dépendantes de l'aide ; celles qui sont sélectionnées pour participer aux ateliers participatifs sont la frange la plus technicisée. L'accent mis sur le plaidoyer

45. Pour une illustration, voir Olivier de Sardan J.-P. et Ridde V. ed., 2014, *Une politique publique de santé et ses contradictions. La gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, Paris, Karthala.

risque de techniciser les revendications⁴⁶. Les médias sont eux-mêmes fortement sollicités par l'aide pour mettre en avant les actions et les ateliers, parfois contre rémunération. Dès lors, quelle place pour que la société puisse formuler ce qu'elle considère comme des problèmes publics ? Notons cependant que les recherches ont aussi mis en lumière des exemples de mobilisation citoyenne réussie.

• **Changer les textes et/ou changer les pratiques ?**

On observe une fréquente déconnexion entre l'espace de la réflexion sur les politiques (au sens des textes d'orientations, des lois) et celui de la mise en œuvre (les dispositifs opérationnels). Or, changer une loi est une chose, changer les pratiques en est une autre. Faute de prendre en compte les pratiques réelles que l'on souhaite faire évoluer, la réflexion sur les politiques et les dispositifs risque de demeurer abstraite⁴⁷. On observe alors un empilement de dispositifs successifs qui s'ajoutent sans se remplacer, et qui accroissent la confusion et les dysfonctionnements.

La question de la mise en œuvre des politiques pose des défis de rythme, de capacités, de financements, de réorganisations institutionnelles. C'est partout un enjeu difficile, mais plus encore dans des contextes marqués par des institutions relativement faibles et une forte dépendance à l'aide.

Enfin, le financement de la mise en œuvre des politiques par l'aide internationale pose des problèmes de cohérence territoriale (des zones sont aidées et d'autres pas), de précarité de l'action publique (du fait des successions d'abondance et de rareté des financements), des effets d'opportunisme et de captation de la rente de l'aide. Le raisonnement sur les dispositifs, les standards techniques, repose plus sur l'offre de financement que sur les capacités des institutions et les ressources effectivement disponibles. Les temporalités des réformes se calquent sur les phases de financement plus que sur les temporalités des apprentissages institutionnels. L'accent mis sur l'innovation pousse à mettre en place des dispositifs complexes qui demandent pour s'institutionnaliser un environnement institutionnel qui ne pré-existe pas et que la durée des projets ne permet pas de construire, aboutissant à une succession de dispositifs fragiles.

46. Siméant J., 2014, «Interpreting the rise of international 'advocacy'», *Humanity*, vol 5 n° 3.

47. Olivier de Sardan J.-P., 2014, «La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens : un état des lieux». Rapport réalisé pour le Haut-Commissariat à la modernisation de l'État, Niamey, IASDEL, 79 p.

ANALYSE DES CONDITIONS DU CHANGEMENT

L'effet des discours et le changement de langage sont importants pour impulser la dynamique du changement. En revanche, au niveau des pratiques, les capacités des agents publics à prendre en charge et conduire les réformes sont souvent surestimées et contraintes par des logiques d'intérêts individuels et des logiques bureaucratiques. De plus, l'appropriation des réformes et la volonté de changement peuvent être freinées par le fait que les réformes s'inscrivent plus dans une logique de l'offre (impulsées par les bailleurs de fonds) que dans une logique de la demande (émanant de la société). Enfin, la question de savoir quels sont les acteurs ayant intérêt au changement ne doit pas être négligée.

En même temps, les pays africains ont connu, en trente ans, une série impressionnante de réformes successives qui ont profondément modifié l'État et la société. Le changement est permanent au sein des sociétés africaines et elles ont été, en conséquence, profondément transformées. Le problème du changement se situe donc en partie au niveau de l'analyse car l'observateur peut avoir tendance à décrire des réalités qui se sont déjà profondément modifiées : combien de fois parle-t-on de droits « coutumiers » au sens de « traditionnels » ? Du point de vue de l'action publique, il se situe aussi dans la tension entre permanence des intérêts et tentatives de réformes, et dans la difficulté à institutionnaliser les réformes dans des environnements institutionnels fragiles où l'État n'a pas les moyens de financer les services publics ou collectifs, et parfois pas ceux d'une action cohérente dans la durée.

Une autre difficulté dans l'analyse du changement est la tendance à escompter des effets immédiats dans le cadre de processus qui s'inscrivent dans le temps long. Par exemple, en quelques décennies, la massification de l'accès à certains services publics a été très importante dans bon nombre de pays africains. Ainsi, même si un réel problème de qualité se pose, de nombreux pays africains ont connu par exemple un fort accroissement de leur taux de couverture en eau potable, de leur taux de scolarisation primaire malgré l'explosion démographique.

3. Stratégies de mise en œuvre et institutionnalisation de la politique : instruments, dispositifs et outils de l'action publique

Jean-Pierre Jacob

Deux observations peuvent être formulées pour aborder cette question transversale.

La première observation porte sur la question des rapports entre politiques sectorielles et politiques transversales car, comme on le voit dans les exemples étudiés dans APPI, il y a une demande de construction réciproque des domaines sectoriels et transversaux. D'une part, les politiques sectorielles examinées (l'eau, le foncier) sont inséparables des politiques de décentralisation. Toutes les analyses sur l'eau produites dans le cadre d'APPI examinent le lien entre les opérateurs et la commune comme acteur institutionnel, en étudiant sa place, son renforcement. Toutes les analyses sur le foncier évoquent l'importance de la formalisation des droits dans la construction des communes et de l'État en général. D'autre part, les politiques transversales fournissent la condition de possibilité d'adoption de certains référentiels propres au domaine sectoriel. Pour l'eau, il serait intéressant de faire le lien entre la décentralisation et la possibilité de mettre en place un référentiel marchand avec ses choix spécifiques en matière de régulation sur le prix de l'eau. Pour le foncier, c'est la possibilité même du passage de l'informel au formel qui est conditionnée par l'avènement des collectivités territoriales et la mise en place, en leur sein, de services fonciers.

La seconde observation renvoie au fait que, même si l'on doute de l'existence de politiques publiques dans les contextes étudiés (c'est-à-dire des politiques détachées d'interventions largement déterminées par le régime d'aide), il semble qu'il y ait, par contre, beaucoup de définitions et de redéfinitions de ce qu'est le service public ou le bien public au sein des différents domaines étudiés. Dans le domaine de l'eau potable, l'objectif prioritaire pour l'État est l'accès universel avant que cet objectif soit redéfini et qu'on souligne l'importance de la production de comptes équilibrés avec des coûts de la production et de distribution de l'eau couverts en partie par les prix et les redevances. En matière foncière, au Bénin, le bien public actuel est la production d'un « actif monnayable ». Auparavant, dans la période des plans fonciers ruraux, c'était la sécurisation des droits détenus par les exploitants. Nous sommes dans un champ contesté où différentes idées de ce en quoi consiste le bien public coexistent, une idée pouvant en remplacer une autre si la première échoue à s'imposer. En matière foncière, le bien public dans la vision néolibérale est l'idée que chacun doit devenir l'entrepreneur de soi-même

et qu'il a besoin pour cela du support que constitue la propriété personnelle. Il est intéressant de noter que l'échec de cette définition – dans le contexte de l'agriculture familiale africaine, très peu d'exploitants partagent cette façon de voir – entraîne la production d'un autre type de définition. Elle insiste aujourd'hui sur l'importance des opérations de formalisation des droits dans la constitution d'une information foncière pour l'État.

ÉCLAIRAGE 14

LES DÉFINITIONS DU BIEN PUBLIC ET DU BIEN COMMUN EN DÉBAT

La définition du bien public dépend d'une démarche analytique : il n'y a pas de bien public en soi. Si l'on reprend les distinctions de Kaul, Grunberg et Stern⁴⁸ à propos des biens publics globaux, il faut considérer le processus dans sa globalité et regarder les conditions pour voir ce qui peut caractériser un bien public. Cela permet de sortir des catégories imposées.

Les économistes, à partir des travaux de Samuelson⁴⁹, proposent néanmoins une catégorisation des biens en fonction de critères de non « excludabilité » (les ressources sont accessibles à tous) et de non « rivalité » (la consommation d'une ressource par un individu ne diminue pas la consommation des autres). Selon ces définitions, le bien public est non exclusif et non rival. À l'opposé, le bien privé « pur » est à la fois exclusif et rival. Buchanan⁵⁰ complète la théorie des biens publics en élaborant la notion de biens de club, à savoir des biens non rivaux mais dont l'accès est contrôlé par un petit groupe, capable d'exclure les autres. Enfin, Ostrom⁵¹ introduit la catégorie des biens communs, caractérisés par la rivalité et la non exclusion. Selon Ostrom, la gestion dite « commune » des ressources consiste en un travail de façonnage (crafting) de règles et d'institutions qui s'imposent ensuite à l'ensemble de la communauté des usagers (Baron, Petit, Romagny)⁵². Elle insiste par ailleurs sur la nécessaire prise en compte de l'emboîtement entre plusieurs niveaux de règles (les règles

48. Kaul I., Grunberg I. and Stern M. A. (Eds.), 1999, *Global public goods: International cooperation in the 21st century*, New York: Oxford University Press.

49. Samuelson P.A., 1954, « The Pure Theory of Public Expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, n° 4, nov., pp. 387-389.

50. Buchanan J.M., 1965, « An economic theory of clubs », *Economica*, Vol. 32, n° 125, February, pp. 1-14.

51. Ostrom E., 1990, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

52. Baron C., Petit O., Romagny B., 2011, « Le courant des "Common-Pool Resources" : un bilan critique », in T. Dahou, M. Elloumi, F. Molle, M. Gassab et B. Romagny B. (dir.), *Pouvoirs, sociétés et nature au sud de la Méditerranée*, Paris/Tunis, Éditions INRAT/IRD/Karthala, pp. 29-51.

opérationnelles, collectives, et constitutionnelles). Cette notion de bien commun a été diffusée avec la prise de conscience de l'existence d'un patrimoine commun de l'humanité (l'eau, la terre, l'air...), pouvant être immatériel (les connaissances, la culture, la santé...).

Mais, ces catégories ne permettent pas d'intégrer la dimension politique. Par exemple, comme le souligne Harribey⁵³, *« l'eau est un bien naturel, c'est-à-dire existant à l'état de nature, elle n'est pas un bien commun naturellement. Elle ne devient "commun/public/collectif" que par décision de la considérer comme telle. L'eau est frappée de rivalité, mais elle peut être rendue partiellement non exclusive par les prix si, pour l'usage essentiel (alimentation, hygiène), elle est distribuée gratuitement. Si elle est payante, nombre de personnes peuvent être exclues. [...] Finalement, le statut de l'eau ne tient pas à sa qualité, soit d'être une ressource naturelle, soit d'être rare, mais il tient à la construction sociale autour d'elle »*.

L'ensemble des points soulevés dans cette partie a permis de questionner la reformulation constante des registres de légitimation pour justifier – et institutionnaliser (ou pas) – des réformes sectorielles. Le fait qu'il y ait un changement permanent des situations et des contextes conduit à une reformulation constante des termes au travers desquels l'orientation des politiques est justifiée. Cependant, même si les registres se modifient, les référentiels et les pratiques peuvent être les mêmes. Mais si on constate une permanence des pratiques, qu'est-ce que le changement ?

53. Harribey J.M., 2011, « Le bien commun est une construction sociale. Apports et limites d'Elinor Ostrom », *l'Économie politique*, n°. 49, janvier, pp. 98-112.

4. Les éclairages des grands témoins

Dr Mahamadou Danda, ancien Premier ministre de la transition au Niger

L'aboutissement de quatre années de recherche autour du programme « Une action publique éclatée. Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier », mené au Bénin, Burkina Faso et Niger nous révèle que le monde change et l'action publique doit s'y adapter.

Des remarques transversales aux deux secteurs de l'eau et du foncier peuvent être formulées. Premièrement, dans les trois pays, ces secteurs sont « sensibles » politiquement. Par conséquent, les grandes réformes sont souvent menées afin d'enrayer les potentielles réticences des citoyens. Deuxièmement, bien qu'une multitude d'acteurs soient parties prenantes de l'action publique, l'État reste l'acteur majeur de ces réformes. De plus, dans les deux secteurs, on assiste à une tendance à la sur-institutionnalisation dans la production des lois et des organisations, alors que, paradoxalement, ces secteurs sont aussi sous-administrés. Troisièmement, les collectivités territoriales sont le lieu privilégié de l'articulation entre les niveaux national et local, mais elles pâtiennent d'un manque de moyens humains et financiers. Enfin, quatrièmement, la participation est une notion ambiguë qui laisse le sentiment d'une participation « manipulée », ce qui ne favorise pas l'appropriation des actions publiques.

• **Analyse du secteur de l'eau**

Le secteur de l'eau en milieu rural est caractérisé par l'intervention d'une multitude d'acteurs tout au long du processus, qui va de la construction à la gestion des points d'eau, couplée à une faible capacité de coordination entre eux. De fait, on assiste à une juxtaposition, voire une opposition, des acteurs et des stratégies promues, le tout se traduisant par une action publique éclatée tant du point de vue des sources de financement que des modes de gestion.

Par ailleurs, le manque d'appropriation et la difficile prise en charge effective des réalisations par les collectivités et les communautés concernées se traduisent par la détérioration des ouvrages réalisés à grands frais. Les tentatives de recouvrement du coût de l'eau en faisant payer les usagers semblent être confrontées à des résistances, variables selon les pays.

Manifestement, depuis le début des années 1990, à la faveur de la démocratisation émergente dans les trois pays, des pressions de toute nature pèsent sur ces États, préconisant notamment une réorganisation des pouvoirs et des responsabilités (décentralisation et déconcentration) et une évolution des règles de droit.

Paradoxalement, les communautés souhaitent le maintien de la gratuité de l'eau et sont réticentes à l'idée de payer l'eau.

Aujourd'hui, toute la problématique que soulève l'action publique du secteur de l'hydraulique en milieu rural peut se résumer à la question de savoir comment combiner les actions réglementaires, incitatives et d'animation, pour inscrire dans la durée la construction et la gestion des infrastructures hydrauliques, et la livraison d'eau potable aux populations en milieu rural.

Certaines expériences étudiées dans APPI montrent la pertinence et le rôle joué par des réseaux d'acteurs-experts nationaux, localisés sur le terrain, dans la facilitation de l'appropriation des actions publiques. On peut citer le cas de l'ADAE au Burkina Faso avec, au centre du dispositif, un ancien directeur de l'hydraulique. L'action de l'ADAE a eu des effets rétroactifs sur le cadre institutionnel national, notamment à travers l'interprétation de la règle de délégation au privé. Au Bénin, l'étude de cas conduite à Kpomassé a montré comment un fermier, président d'une association de défense des fermiers et ingénieur de l'hydraulique à la retraite, s'est mis au service de sa commune pour améliorer l'accès à l'eau potable.

• Analyse du secteur foncier

Pour ce qui concerne la politique foncière dans les trois pays, la tendance observée est à la refondation du cadre juridique et institutionnel encadrant la gestion foncière à travers la prise en compte du coutumier, voire sa reconnaissance en toute égalité avec le droit écrit en termes de propriété foncière. Le législateur a affirmé la reconnaissance et la protection des droits de propriété coutumière en codifiant, dans le cas du Niger, que : *« les droits qui s'exercent sur les ressources naturelles bénéficient d'une égale protection, qu'ils résultent de la coutume ou du droit écrit »* (art. 5, Ord., mars 1993).

Une très grande diversité d'acteurs intervient dans la gestion du foncier au niveau local. Ils sont à la fois institutionnels et non institutionnels, publics et privés ; leurs interventions se chevauchent, entrent en contradiction, voire en conflit. Il revient à chaque collectivité territoriale non seulement d'organiser la synergie et la cohérence de l'ensemble des intervenants locaux, mais surtout de faire comprendre et accepter aux différents intervenants, qui existent et agissent sur son territoire, le rôle des organes de gestion des collectivités territoriales en matière foncière et des nouveaux cadres locaux de concertation mis en place. De plus, l'implication des autorités coutumières est indispensable dans la conception et la mise en œuvre des politiques foncières. De par la sensibilité de la question foncière en Afrique, les intervenants doivent faire preuve de réalisme dans l'institutionnalisation de la gestion foncière au moyen d'une approche séquentielle.

L'un des enjeux est d'arriver à articuler intérêt local et intérêt général national en vue d'assurer la sécurisation foncière et la prévention des conflits. Il convient par ailleurs de mieux répondre aux besoins de gestion foncière des populations rurales en prenant davantage en considération les particularités de leur environnement local.

Enfin, les collectivités territoriales doivent constituer le lieu d'harmonisation et de rationalisation des actions publiques du secteur de l'eau potable et du foncier. Ces actions devraient être planifiées par les différentes structures publiques, parapubliques et privées, nationales comme internationales, qui agissent le plus souvent de manière dispersée.

En somme, le processus de recherche d'APPI gagnerait à être poursuivi afin de mieux cerner, comprendre et faire avancer les connaissances, dans la perspective de favoriser l'appropriation des politiques publiques par les populations locales et de pérenniser l'action publique dans les pays africains.

Dominique Darbon, politiste

Tout d'abord, une évidence ressort de l'ensemble des débats : travailler sur les politiques publiques, c'est se placer délibérément dans le champ de la sociologie de l'État et de la société. L'analyse des politiques publiques (les *policies*) est inséparable d'une réflexion sur la construction de l'État et la production de la société à travers tous les jeux d'acteurs et les négociations qui se réalisent entre eux et entre les systèmes de normes potentiellement concurrents. Ces interactions entre acteurs, ces confrontations de normes produisent au quotidien, par une multitude d'ajustements et de pratiques sociales, l'État dans son expression la plus appropriée par les individus. L'échange et les pratiques sociales consacrent les rapports de pouvoir existants, « routinisent » les actions d'acteurs qui pensent agir d'eux-mêmes alors qu'ils ne font que reproduire ce que les pratiques qu'ils ont accumulées les conduisent réaliser. L'étude de ces phénomènes peut donc utiliser aussi bien la méthode d'analyse des politiques et de l'action publiques que celle de la sociologie politique la plus classique.

Une deuxième idée, qui a été rappelée précédemment, porte sur le fait que les politiques sectorielles ne peuvent être détachées des politiques transversales. On voit bien dans la présentation des deux politiques de l'eau et du foncier dans les trois espaces nationaux retenus (Burkina Faso, Niger et Bénin) que celles-ci sont fortement influencées par des politiques publiques institutionnelles transversales – et qu'elles les influencent en retour. Ainsi, la politique foncière pose la question d'une justice performante, mais aussi de systèmes d'officialisation et de conservation des actes, de constitution et de vérification d'un état civil et de services cadastraux performants. Les politiques sectorielles sont ainsi dépendantes des politiques de ré-

formes des administrations, des politiques de gestion de la fonction publique, etc. En ce sens, étudier une politique publique sectorielle conduit à interroger d'autres politiques publiques et, à travers elles, les capacités étatiques et celles des autres acteurs intervenant dans leur production (notaires, fonctionnaires, entrepreneurs de développement et organisations internationales par exemple).

Le troisième point concerne la délicate question de la définition des nombreux termes utilisés par les participants de ce colloque. Les différences de formation disciplinaire des intervenants, tout comme la diversité de leurs expériences et pratiques sociales ne cessent de faire diverger le sens accordé aux mots utilisés. Les termes aussi redondants et apparemment simples de « politiques publiques », « d'action publique » ou de « secteurs » ne sont pas stabilisés, portant des significations variables pour leurs utilisateurs. Il faut ajouter à cette situation que ces termes, tout comme les règles de l'analyse des politiques et de l'action publiques, ont été créés pour des pays industrialisés et qu'ils ont fait l'objet de transferts ou de transposition directe dans les pays du Sud, ces derniers ayant des trajectoires de développement différentes. Certes des proximités existent, mais aussi et surtout des différences entre ces trois pays, à la fois entre eux et avec les États d'où proviennent les travaux d'analyse des politiques publiques. Les modalités de production des politiques publiques reflètent l'état des réseaux sociaux et témoignent de la stabilisation des pratiques auxquelles elles donnent lieu.

Quatrième élément, une incertitude existe quant au sens conféré au concept de « politiques publiques » : le terme de politique publique désigne, au Nord, des questions érigées en problème, puis en objet de débat. Elles sont ensuite inscrites dans un agenda public. Les différentes séquences sont compactées ce qui permet tout à la fois de présenter les politiques publiques en termes de phases, tout en soulignant à quel point ces phases ne cessent d'être remises en cause dans leur signification et leur contenu au fur et à mesure du déroulement de la politique : le haut, le bas, le dedans et le dehors sont confondus. Cette lecture en termes d'étapes itératives est utilisée aussi pour les États fragiles au Sud, mais dans une autre perspective car cela « tombe du haut » : une politique est construite avant que la question ne se pose socialement. Ceci est fort déroutant puisque les politiques devraient être des réponses aux questions qui s'imposent à la société et que certains groupes d'intérêt saisissent pour les ériger en problèmes. On se trouve très souvent dans ces États fragiles dans une « politique de l'offre » qui ne peut espérer prospérer que parce qu'elle va produire une demande. Arrivent alors non plus des « populations », mais des « usagers », des « justiciables », des « solvables »... ou toute autre modalité pour légitimer l'offre. Ainsi une offre au Sud s'impose-t-elle et produit-elle une demande, alors qu'au Nord la politique publique est le plus souvent le produit d'une demande qui produit une offre. Cette hybridation n'est pas propre au Sud (on constate des cas similaires au Nord), mais elle est systématique

en raison à la fois de la dépendance des États, qui disposent de faibles capacités, et des capacités de mobilisation très limitées des sociétés locales.

Enfin, il existe des ruptures dans les étapes : plus qu'un problème de séquences, les acteurs, les temporalités, les référentiels et les cadres d'action changent dans la construction et la mise en place des politiques. Quand une politique foncière est menée en France, même si les acteurs chargés de la mise en place ne sont pas les mêmes que ceux qui ont conçu la politique, ils sont insérés dans les mêmes cadres, le même formatage, et ils disposent de niveaux de compétence et de contrôle proches. Ils ont intégré les normes communes du groupe ou du métier et les considèrent comme appropriées aux situations qu'ils affrontent. Au Sud au contraire, la mise en œuvre suscite des problèmes de capacités, de moyens, de représentations et de contrôle de la norme. Deux problèmes viennent se télescoper pour former une dysfonction commune. Un problème de temporalité peut être identifié car il existe un fossé entre le moment de la conception et celui la mise en œuvre : ceux qui ont conceptualisé la politique publique ont souvent quitté leur poste et/ou sont engagés sur un nouveau cycle de politiques publiques, sachant qu'un cycle dure environ cinq ans et qu'au bout de trois cycles il n'y a plus de mémoire sur ce qui a été fait auparavant et on peut donc recommencer ce qui a déjà été fait. Le changement d'équipe, sans personnel de suivi, vient vider une politique publique de tout contenu et de toute signification pour les nouveaux venus. De plus, un problème de déphasage dans l'espace-temps peut exister puisque le passage d'une phase de politique publique à une autre (identification des solutions à mettre en œuvre par exemple) se traduit par des changements de personnels faisant participer au processus des personnes qui n'ont plus la même formation, ne se sont pas approprié les mêmes références et ne délimitent plus en commun ce qui est approprié.

Ces constats font émerger cinq paradoxes.

- Tout d'abord, on note une absence de politiques publiques et d'action publique alors que des processus constants de changements sont à l'œuvre et annoncés : il n'y a pas ou peu de débat public, pas de mobilisation de forces sociales, pas ou peu de manifestations d'intérêts et de formation de coalitions d'intérêts (hormis, peut-être, dans certains secteurs de la fonction publique). La gestion des politiques se fait plus par abstention ou escapisme que par action. On aurait une politique « par bulle » : un problème est traité techniquement, les textes sont multipliés mais ne sont pas investis par les acteurs. Les changements de cycles sont anticipés, les acteurs ne s'impliquent pas dans un cycle de politiques parce qu'ils ont fait l'apprentissage que ces cycles sont aussi temporaires que finalement peu déterminants dans la production d'une politique publique. Partout s'infiltrent des réglementations (les appels d'offres, les procédures, etc.),

certaines de manière parcellaire et imparfaite, mais suffisamment pour que tous les acteurs fonctionnent selon des logiques procédurales et non plus dans une logique de recherche de résultats.

- Le deuxième paradoxe s'exprime à travers le constat que l'analyse des politiques publiques au Sud, ou plus exactement dans ces États et sociétés fragiles, pourrait laisser penser qu'elle valide les théories de la modernisation et du développement. Ces théories sont pourtant opposées *a priori* aux concepts et fondements épistémologiques des politiques et de l'action publiques. Pour autant, ces analyses des politiques publiques tendent paradoxalement à montrer comment, sur le temps long, c'est le « mûrissement » des populations locales, des formes sociales et des institutions de domination qui amènent progressivement, de manière linéaire, inexorable et continue vers un État efficace, développé politiquement. Les individus se dégagent progressivement de la gangue de la tradition, s'individualisent et sont en voie d'individuation ; ils se constituent progressivement en citoyens. La société se constitue par rapport à l'État, de manière autonome et sur la base de la constitution de solidarités horizontales et non plus verticales, au point de dégager un espace public et de s'imposer comme une société civile. Et l'État ne cesse de s'affirmer bureaucratique, de s'autonomiser et de donner à sa direction administrative la capacité d'imposer sa domination et de générer de l'allégeance. On a donc l'impression *in fine* que la modernisation passe par des mécanismes automatiques et non pas, comme le montre l'analyse des politiques publiques, par une multitude de négociations, de compromis, d'échecs et de retours en arrière. Il faut y voir sans doute l'effet de la diffusion de modèles de références généraux. Ce paradoxe est cependant très dangereux car il ne peut que conduire à réaffirmer la suprématie des modèles « *one fits all* » puisqu'il n'y aurait *in fine* qu'un chemin unique de développement.
- Un troisième paradoxe, de forme cette fois-ci, mais important pour le fond, se révèle à la lecture des politiques réalisées. La tendance est au « *moins on en fait, plus on en fait* » : plus une politique publique a des difficultés à se constituer et plus les procédures, organismes et réunions se multiplient à la fois pour tenter de contrer les échecs et de lever les blocages, mais aussi pour consacrer une reprise en mains d'un processus de production de politique qui n'a jamais été contrôlé. Les textes, normes, procédures, règlements se multiplient pour pallier les lacunes et échecs avec aucun autre effet que celui de dissuader les acteurs de les suivre ou de les amener à jouer de leurs approximations et éventuelles contradictions. D'où le paradoxe d'être à la fois en suradministration et sous-administration. Les couches de réglementations se multiplient, mais ces couches ne font que traduire l'absence de capacités à les mettre en œuvre.

- Le quatrième paradoxe porte sur le rapport entre politique publique, action publique et approche par le bas. Le programme APPI montre que les politiques publiques produites par l'État sont très largement illusoires, au point de proposer de rechercher comment elles sont traduites concrètement par le bas, par les bénéficiaires théoriques, et transformées en politiques publiques de fait. Or un paradoxe s'impose : soit on constate une quasi absence de capacités étatiques et une quasi-absence de société correspondant à un échec du projet politique, et on ne peut que se demander où se trouvent les politiques publiques ; soit on constate une survitalité des organisations sociales du bas, mais on doit alors rechercher où se trouvent les entreprises de domination susceptibles de porter des politiques publiques. Aucune des deux options n'est travaillée en profondeur, au point qu'on assiste à la fois au constat de l'absence d'interlocuteurs locaux étatiques ou non étatiques pour mener des politiques publiques, sans pouvoir identifier au niveau local autre chose que des initiatives individuelles ou de petits groupes à faible structuration, ressemblant à des projets ponctuels. On assiste ainsi à une nouvelle mort de l'approche par le bas qui repousse le politique dans l'anecdotique. Ce n'était pas ce qui était attendu.
- Le cinquième paradoxe est une réponse directe au quatrième. Il peut être qualifié de syndrome de « l'ombre de l'État fantôme ». Finalement, l'analyse des politiques publiques de l'eau et du foncier dans ces trois États et sociétés fragiles semble conduire à une conclusion simple : celle de l'échec des différentes politiques menées qui ne cessent de se heurter à des populations « non capturées » qui n'en veulent pas faute d'en percevoir l'intérêt et d'y être même confrontées tellement les capacités de domination de l'État sont limitées et défaillantes. L'État n'a pas de capacité, ne parvient pas à faire prévaloir sa domination sur son espace et les groupes sociaux de référence. La société n'est ni constituée en société unifiée ni en société civile. Bref, ces exemples semblent valider, en partie au moins, le modèle de l'État fantôme (*Ghost State*). Or cet État fantôme, incapable de s'imposer à une population incivile, projette une ombre qui parvient à réaliser une forme de disciplinarisation de la société, c'est-à-dire d'appropriation progressive par les populations des normes et référentiels de l'État. L'État peut être réduit par les externalisations et par les privatisations, peut être remplacé par des *proxies* (ONG, bailleurs de fonds) qui se substituent à lui, mais ses normes, ses référentiels, ses principes de domination ne cessent de s'imposer toujours plus comme les référents organisateurs, les cadres de l'action. D'une certaine manière, dans ces États et sociétés fragiles, moins il y a d'États au sens organique du terme, plus il y a d'États au sens matériel, soit que les *proxies* assurent à leur insu la diffusion des normes bureaucratiques parmi

les populations et donc des référents étatiques⁵⁴, soit le plus souvent que les pratiques quotidiennes des individus toujours plus urbanisés et mieux éduqués assurent, à l'insu de tous, l'incorporation des référents étatiques et de fragments significatifs des politiques publiques. Ainsi, se diffusent au quotidien et dans le quotidien de chacun la monétarisation, les pratiques validées de marchandisation de biens jusqu'alors conçus comme gratuits (accès à l'eau, accès à la terre), les logiques d'individualisation et d'appropriation privative de la terre et de l'eau. Les politiques publiques peuvent échouer ; les mécanismes procéduraux qu'elles véhiculent, les techniques bureaucratiques sur lesquelles elles se fondent et les principes qu'elles promeuvent sont incorporés et reproduits par les pratiques sociales qu'en font, à leur manière, les individus.

54. Voir par exemple : Ferguson J., 1990, *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press ; Ferguson J., et Diallo R.N., *Politiques de la nature et nature de l'État. Environnement, élites cosmopolites et régime de l'aide au Mozambique*, Coll. Questions transnationales, Paris/Aix en Provence, Karthala/Sciences Po Aix (sous presse).

PARTIE 3

ACTION PUBLIQUE ET INTERVENTIONS DE DÉVELOPPEMENT : QUELLES QUESTIONS SE POSER ?

Un dialogue innovant entre chercheurs et praticiens

Sous la coordination de François Enten et Catherine Baron

Partie intégrante du colloque de restitution finale de la recherche APPI (ANR les Suds II), la journée de dialogue avec des professionnels du développement et de l'aide a constitué une étape importante dans la valorisation et le partage des résultats de la recherche. Elle a réuni plus de 30 participants d'horizons variés (bailleurs de fonds et partenaires techniques et financiers, ONG du Nord et du Sud, associations de développement telles que l'ADAE ou d'autres structures, opérateurs privés, etc.). La restitution des débats dans ces actes (dans la forme et dans le fond) a tenu à préserver cette diversité de points de vue et de langages.

Cette journée a été pilotée par le Gret, partenaire de l'ANR APPI, en particulier par François Enten, responsable de la cellule d'animation scientifique, et Alicia Tsitsikalis, coordinatrice du programme « Eau, assainissement et gestion des déchets » en Asie du Sud-Est.

Cette journée s'inscrivait dans une démarche de confrontation entre la recherche en sciences sociales et les pratiques des professionnels de l'aide et du développement.

Ouverte par les discours du directeur du LEREPS, Aris Kephaliacos, et de Philippe Raimbault, directeur de l'Institut d'études politiques de Toulouse, la journée s'est déroulée en deux temps :

- la synthèse et la mise en débat des résultats des recherches conduites dans le cadre d'APPI et des applications opérationnelles, lors d'une séance plénière animée par Philippe Lavigne Delville (IRD) ;
- la présentation et la mise en débat de la trame d'un « guide de réflexion » sur l'action publique, lors d'une plénière animée par François Enten et Alicia Tsitsikalis (Gret), suivie par des travaux de groupe et, enfin, les restitutions des principaux enseignements en plénière.

1. Les dilemmes de l'action publique dans les pays sous régime d'aide : essai de synthèse des résultats de la recherche

Qu'apporte un questionnement en termes « d'action publique » à la réflexion sur la pratique du développement ?

Philippe Lavigne Delville et Alicia Tsitsikalis

« Les politiques publiques sont des puzzles à résoudre compte tenu de l'incertitude des fins et de celle inhérente à l'importance des jeux d'acteurs dans la mise en œuvre [...] ; les "projets" et les "programmes" gouvernementaux sont porteurs de beaucoup d'ambiguïtés : leurs objectifs sont souvent flous, les intérêts protégés, contradictoires, les moyens attribués, imprévisibles, la répartition des compétences, peu ou mal effectuée »⁵⁵. Cette citation montre que la complexité, les ambiguïtés, ne sont pas spécifiques aux contextes des pays « sous régime d'aide », mais bien inhérentes à l'action publique.

Questionner les modalités « réelles » de construction de l'action publique (voir éclairage 1) revient à s'interroger sur les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques, en cernant les enjeux autour de la définition de problèmes faisant sens pour les populations, ou ceux relatifs aux échelles et à l'articulation entre niveaux locaux et nationaux, ou encore aux moyens de mise en œuvre par des services techniques souvent affaiblis et sans ressources, etc. Dans des contextes où les États sont dépendants de ressources extérieures, le rôle structurant de l'aide internationale dans la définition des problèmes publics et la recherche de solutions ajoute encore à la complexité. En effet, les interventions en matière de développement, souvent portées par des ONG, conduisent à une forme de déresponsabilisation de l'État ; la multitude d'acteurs impliqués se surajoute aux difficultés de cohérence et de coordination de l'action ; enfin, les temporalités de l'aide rentrent en contradiction avec celles des pouvoirs publics (temps politique, temps des projets, temps des financements, etc.).

Parler en termes d'action publique de choses qui relèvent du « développement », c'est opérer un triple déplacement de perspective. D'abord, c'est prendre acte que ce qu'on appelle ici « développement » relève ailleurs des politiques économiques et sociales. Il est utile de l'interroger aussi en tant que tel, pour prendre acte du fait que, partout, l'action publique est complexe, et pour mieux distinguer

55. Lascoumes P. et Le Galès P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Coll. 128, Paris, Armand Colin, p.12 et 34.

ce qui relève des ambiguïtés et difficultés inhérentes à l'action publique, et les contradictions, ambiguïtés, difficultés supplémentaires liées au fait que l'action publique dans les pays sous régime d'aide est fortement marquée par les trajectoires des États et par l'influence de l'aide. Ensuite, c'est prendre acte du fait que l'on est, structurellement, dans des configurations «pluri-acteurs et pluri-niveaux», où l'international joue un rôle important, à la fois en termes de fourniture de modèles et de références, mais aussi de ressources financières et de personnel. Ceci amène à s'interroger sur les consensus et conflits entre acteurs autour de ce qu'il faut faire et pourquoi, sur les formes de synergie, de coordination, ou au contraire de substitution, de concurrence, entre ces acteurs ; sur la forme que prennent les réseaux. Et, finalement, sur la place de l'État et des acteurs étatiques, la façon dont ils tentent ou pas de porter une vision politique propre alors qu'ils n'ont pas les moyens d'une autonomie. C'est enfin déplacer le regard du couple État/bailleurs de fonds pour se demander si et comment «la société» formule des problèmes, parvient à les faire reconnaître.

Parler d'action publique, c'est aussi replacer les «segments de politique» que l'on étudie ou sur lesquels on souhaite agir dans leur contexte, leur histoire, leurs enjeux. La comparaison entre différentes histoires institutionnelles de réformes dans les secteurs de l'eau potable et du foncier dans trois pays (Bénin, Burkina Faso, Niger) et les modalités de mise en œuvre sont éclairantes de ce point de vue. En dépit de chronologies voisines et de modèles similaires (décentralisation, délégation au privé dans le secteur de l'eau potable, plus ou moins grande reconnaissance des droits fonciers coutumiers dans les codes fonciers, etc.), les choix pratiques et leurs conséquences varient fortement en fonction des réinterprétations locales et des différents niveaux d'intermédiation et de traduction. Ces choix techniques de mise en œuvre révèlent finalement une pluralité de normes, différentes façons de penser l'individu et la société. Ils renouvellent les façons de considérer les rapports entre l'État, les pouvoirs coutumiers, la société et le secteur privé.

Cette pluralité de normes conduit à analyser la manière dont un problème devient un problème collectif en s'inscrivant dans des rapports de force et donc comment certaines façons de qualifier les problèmes permettent à des réseaux élargis d'acteurs de se fédérer et de s'imposer. Il s'agit d'entrer dans la «boîte noire des politiques», d'analyser les intermédiaires (individus, structures, textes, rapports) et les processus d'émergence de points de vue partagés qui dépassent le noyau des seuls spécialistes.

Cette formulation collective des problèmes n'est pas l'unique levier. L'action publique se construit essentiellement pendant sa mise en œuvre. Or, si les temporalités de mise en œuvre sont souvent différentes entre les projets et les politiques, elles diffèrent également entre l'édition des textes et des lois, et le changement des

pratiques correspondant. Enfin, chaque nouvelle politique s'inscrit dans un espace où l'on observe une pluralité « d'offres de solutions » concurrentes. Un dispositif opérationnel doit également négocier sa place et se stabiliser. L'outil « projet » doit pouvoir être mis en question dans sa pertinence pour accompagner ces processus d'institutionnalisation.

DÉBAT 11

SPÉCIFICITÉS DES TERRAINS CHOISIS DANS LE CADRE D'APPI

La justification du choix des trois pays retenus dans APPI (Bénin, Burkina Faso, Niger) a été questionnée par les praticiens. Les terrains étudiés dans APPI sont des « terrains de proximité » : au-delà de critères géographiques, ils ont été choisis compte tenu de leur positionnement particulier par rapport à la dépendance à l'aide. Ce positionnement a permis de débattre de l'existence des politiques publiques là où elles ne correspondent pas au « modèle idéal » théorisé dans le cas des pays industrialisés : peut-on, dans ces contextes spécifiques, parler de politiques publiques ? Si oui, de quels types de politiques publiques s'agit-il ? Comment sont-elles projetées sur des États et des sociétés eux-mêmes « projetés »⁵⁶ ? L'analyse s'est alors focalisée sur les divergences à différents niveaux de mise en œuvre des politiques sectorielles et du point de vue des pratiques. Au-delà d'une démarche postulant une « imposition de politiques par le haut », le but du programme de recherche était de montrer que, dans les secteurs de l'eau et du foncier, certaines dynamiques créent des processus de diffusion et de réappropriation de la part de l'État. Par les normes, par les « petits papiers », par les instances qu'il met en place ou légitime (les communes, les comités de gestion de l'eau, les opérateurs privés, etc.), l'État se diffuse dans les pratiques, alors même que techniquement, il est moins présent et qu'il passe par le relais des bailleurs des fonds et des ONG. Ces configurations sont donc particulières et se retrouvent, sous des formes variées, dans les trois pays.

Par ailleurs, les résultats de la recherche ont souligné, à plusieurs reprises, l'absence ou la faiblesse d'une « société civile », présentée comme symptomatique d'un État et de sociétés faibles ou fragiles, comme ce serait le cas des trois pays étudiés. Par exemple, des structures supposées relever de « la société

56. Darbon D., 2003, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, vol 1-2, n° 105-106, pp. 135-152.

civile» sont parfois créées *ex nihilo*, notamment lorsque des instances de participation doivent être constituées dans le cadre de projets. En l'absence d'une société civile organisée, l'espace est alors investi par l'aide au développement, avec parfois des concurrences entre acteurs de l'aide. Toutefois, les praticiens présents à cette journée d'échanges ont rappelé que ce constat est caractéristique de certains pays d'Afrique de l'Ouest, et non des pays du Sud en général. Dans beaucoup de pays, au contraire, la société civile est forte – comme en Amérique latine, au Maghreb ou dans d'autres pays d'Afrique –, et le dialogue sectoriel et les échanges avec ces acteurs peuvent y être importants.

DÉBAT 12

UN DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT ?

La nécessité de clarifier la notion d'État a été soulignée par les praticiens. Ils ont aussi interrogé les ambiguïtés sous-jacentes au désengagement de l'État. Paradoxalement, alors que la décentralisation est préconisée, ces dernières années auraient plutôt été caractérisées par des tentatives de recentralisation, vidant de leur effectivité les processus de décentralisation. Une des causes, évoquées lors des échanges avec les praticiens, est liée à l'augmentation de la taille des projets de développement : les bailleurs de fonds et autres acteurs de l'aide et du développement cherchent à décaisser avec des coûts de transaction les plus faibles possible. Ils vont donc s'orienter vers la structure la plus importante, en l'occurrence l'État, avec pour conséquence d'ôter du pouvoir et de la capacité d'action au niveau local. Par ailleurs, chaque acteur de l'aide a ses propres logiques institutionnelles et ses contraintes internes qui jouent sur les modalités de l'aide et le ciblage des acteurs. Il s'agit donc de processus complexes, avec des tensions entre logiques de centralisation/décentralisation, des jeux de concurrence et des rapports de force.

DÉBAT 13

APPROCHE PROJETS ET INSÉCURITÉ DES FINANCEMENTS

L'insécurité des financements, liée au mode de fonctionnement par projets, nuit à l'action publique au quotidien. Dans des pays plus structurés, des aides budgétaires sectorielles peuvent permettre plus de liberté. Cela pose la question de l'aide projet par secteur. Certains bailleurs de fonds étant organisés en interne en secteurs (eau potable et assainissement, éducation, santé, etc.), il leur est difficile de promouvoir ou de soutenir une vision autre que celle sectorielle.

DÉBAT 14

LE PROJET ET LA CONSTRUCTION D'UNE ACTION COLLECTIVE

Pour certains praticiens, le programme de recherche APPI met bien en avant la dépendance à l'aide et ses conséquences dans les deux secteurs, mais ce qui ressort moins est la nécessité de s'orienter vers la construction de points de vue partagés. Par exemple, en ce qui concerne l'eau potable, avant de penser une action visant la mise en œuvre effective d'un service, il faudrait essayer de faire partager à l'ensemble des acteurs du développement une vision commune du service, dissociée de la logique projet et allant même au-delà. Il conviendrait donc d'être en capacité de faire émerger les points de vue des uns et des autres, parfois divergents, et définir in fine des stratégies communes.

2. Échanges autour d'un guide pour l'action

En impliquant un opérateur de développement – le Gret – dès le démarrage d'APPI, l'un des objectifs était de traduire les résultats de recherche dans un document « pédagogique » : un guide de réflexion sur les politiques publiques à l'usage des praticiens du développement. Sa rédaction a été confiée au Gret dès l'origine d'APPI, en association avec les partenaires-chercheurs du projet. L'objectif de la journée « Échanges entre praticiens et chercheurs » est d'une part de soumettre au panel de praticiens et chercheurs un projet de structure du guide, pour la tester et la questionner et, d'autre part, de réfléchir sur l'organisation collective nécessaire pour prolonger sa rédaction, jusqu'ici principalement portée par Alicia Tsitsikalis du Gret, avec un appui d'Aurélie Quentin, alors membre du Gret.

Présentation du guide

Alicia Tsitsikalis, François Enten

L'**objectif du guide** est de donner des points de repère pour appréhender la complexité des mécanismes de production et d'institutionnalisation de l'action publique, en s'appuyant sur les résultats du programme APPI et sur d'autres travaux en sciences sociales. Il ne s'agit pas d'un guide de « recettes », mais d'un produit intermédiaire qui cherche à faire sens pour les praticiens du fait de sa dimension pratique, et pour les chercheurs du fait de l'incorporation des résultats de recherche et de travaux empiriques approfondis. Les cibles du guide sont les praticiens : opérateurs de projets, experts, bailleurs. La structure du guide est articulée autour de trois entrées : qui, quoi, comment.

- **Qui sont les acteurs des politiques ?** Cette entrée propose de réfléchir sur la pluralité des acteurs mobilisés dans les processus de construction et de mise en œuvre des politiques publiques, et sur les jeux d'acteurs. L'État et ses services déconcentrés s'inscrivent dans des jeux d'alliance et de rapports de force entre une multiplicité d'acteurs sociaux qui interagissent selon des convergences/divergences d'intérêts, de normes et de logiques relatives à ces politiques. Quels sont les rapports de concurrence, de compétition, mais aussi de synergie entre ces acteurs ? À quelles conditions des compromis peuvent-ils émerger ? Autour de quelles visions des problèmes à traiter ?
- **Quelle est la nature des processus en œuvre ?** Cette entrée souligne la dimension « politique » présidant aux choix des politiques publiques : les politiques publiques sont d'abord des choix de société. Or le politique est souvent occulté par les visions techniciennes qui prévalent dans les récits officiels. Cette partie invite à interroger les enjeux politiques des politiques publiques à la lumière des processus itératifs et non linéaires de leur conception et de leur mise en œuvre.

- **Quels outils et instruments sont mobilisés ?** Cette entrée s'intéresse aux outils et méthodes qui structurent la construction et la mise en œuvre des politiques publiques, en les interprétant comme des construits sociaux. Cet outillage doit être interrogé en intégrant les enjeux politiques, institutionnels et individuels, au même titre que les limites méthodologiques, les contingences pratiques de leur application, leur dimension parfois incantatoire, etc.

Chacune de ces entrées est organisée en une série d'assertions, d'affirmations courantes, que le texte développera et questionnera. Ce découpage arbitraire en trois entrées thématiques a pour principal objectif d'aborder, de manière pédagogique, les enseignements du programme de recherche. Il a permis de proposer trois ateliers en parallèle au cours desquels les assertions proposées pour chaque entrée ont été débattues entre chercheurs et praticiens. Dans chaque atelier, la même démarche a été retenue (comme précisé ci-dessous). Le style parlé a été, dans la mesure du possible, conservé afin de rendre compte de la nature des échanges. La restitution des débats montre par ailleurs le démarrage d'une réflexion, certes non aboutie, mais qui traduit tout l'intérêt manifesté par la plupart des participants pour la poursuivre au-delà d'APPI.

• **Déroulement de chaque entrée thématique**

- Énoncer une assertion courante, une idée reçue, afin de lancer le débat. Exemple : « *Les politiques publiques, c'est le problème de l'État* ».
- Déconstruire cette assertion, cette idée reçue, en proposant une brève démonstration étayée, lorsque cela s'est avéré nécessaire, par le recours à des concepts et grilles issus des sciences sociales afin de formuler une nouvelle assertion (reformulation de la question de départ lorsque cela se justifie). Exemple : « *L'État comme une pluralité d'individus, de logiques d'intérêts, de normes et d'échelles* ».
- Illustrer cette nouvelle assertion et cette réinterprétation de l'idée de départ par les études de cas proposées dans APPI. Exemple : « *La formulation multi-acteurs des droits fonciers au Burkina Faso* ».
- Fournir, en complément, quelques références bibliographiques (objectif à retenir pour l'élaboration du guide).

Ces propositions ont suscité des débats que nous reprendrons en synthèse finale, en y incorporant les recommandations issues des travaux en atelier.

• Entrée 1 - Qui ? Les acteurs en jeu

Participants : Catherine Baron (LEREPS), Jean Bosco Bazié (Eau Vive), Benjamin Buclet (IRD), François Enten (Gret), Joannie Leclerc (Suez Environnement), Christophe Le Jallé (PSEau), Émilie Leroux (CFSI), Mahaman Tidjani Alou (Lasdel), Karim Zoungrana (ADAE)

1. Proposition d’assertion comme base à la discussion : « *Les politiques publiques, c’est le problème de l’État* »

Dans cette assertion, la notion de « politiques publiques » est floue. Les pratiques collectives ne sont pas nécessairement sous la responsabilité de l’État, ni forcément gérées par la démocratie. Il y a un problème de formulation : est-ce un problème *pour* l’État ou est-ce l’affaire *de* l’État ? Cela veut-il dire que c’est de sa seule responsabilité ? L’État est certes responsable, mais il n’est pas le seul opérateur. Mais où se situe la responsabilité ? La responsabilité peut être conjoncturelle, circonstanciée, et tellement organisée qu’elle en devient parfois illisible. Il faudrait donc pouvoir cartographier les responsabilités, en particulier dans les contextes de décentralisation avec transferts de compétence ou lors des processus de déconcentration des services de l’État.

Il faudrait mettre en avant la manière dont l’État s’approprie ces problèmes, comment il intègre les pressions extérieures et les répercute aux échelles locales. Par exemple, le secteur de l’assainissement en Afrique de l’Ouest n’a jamais vraiment donné lieu à une politique publique avant que des instances extérieures ne le posent comme problème, ce qui a été rendu possible avec la formulation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Ceci a par ailleurs enclenché un processus participatif, à travers Africasan, un groupe qui rassemble des ministres de l’eau et de l’assainissement. Dans le secteur environnemental, c’est l’extérieur qui a fait pression sur les comportements des vendeurs d’uranium, notamment à partir du protocole de Kyoto. On peut aussi élaborer des politiques à partir de problèmes qui n’en sont pas : les élites peuvent ériger leurs problèmes en problème national, etc.

Par ailleurs, l’État existe au niveau local puisqu’il y a des élus locaux, mais ces derniers ne lui sont pas forcément assimilés par les praticiens. Il faut appréhender l’État dans sa profondeur territoriale. L’État est éclaté dans ses composantes, dans ses responsabilités. Cela pose également la question de l’intérêt général porté par un département qui peut diverger d’un autre.

Nouvelles assertions proposées : « *L'État, comme une pluralité d'individus, de logiques d'intérêt, de normes et d'échelles* » ; « *Les politiques publiques mobilisent une pluralité d'acteurs du local à l'international* »

2. Proposition d'assertion comme base à la discussion : « *Ce sont les professionnels du secteur qui sont les mieux placés pour définir la politique* »

Afin de déconstruire l'assertion selon laquelle les experts occupent une place centrale dans les politiques publiques, il faut donner à voir les jeux d'interactions entre professionnels, politiciens, experts, en précisant la place spécifique occupée par l'expert. Ces catégories émergentes sont différentes, d'autant que les politiques renvoient souvent à l'idée d'un compromis social évolutif qui dépasse largement le cadre de l'expert.

Lorsque l'on aborde cette question du point de vue des représentations, on associe le plus souvent les responsables politiques à des questions de légitimité, alors que les professionnels et les experts sont perçus en termes de compétences et de connaissances. Il faut rappeler que dès qu'il y a un expert, on pense en termes de certitudes. Mais il faut reconnaître les limites de ces certitudes associées à l'expertise, tout en admettant que l'expertise soit essentielle et nécessaire. De nombreuses controverses sont associées à ces questions. Dans le secteur de l'assainissement, les États ont tenté de construire leurs politiques publiques, mais ils n'avaient pas de bons outils. Ils se sont alors appuyés sur des experts, sous l'influence d'Ecosan et de l'ATPC⁵⁷, et ont été influencés par des phénomènes de « mode ». Il faut aussi questionner la neutralité de l'expert en précisant ses appartenances institutionnelles, et en se demandant : « *Dis-moi pour qui tu travailles, je te dirais qui tu es* ».

Toutefois, plusieurs études de cas révèlent que des professionnels ont pu être les plus crédibles et les plus aptes pour élaborer une politique publique. Par exemple, au Burkina Faso, des professionnels ont joué un rôle central dans la structuration et la légitimité d'un modèle de politique publique de l'eau, porté par l'Association pour le développement des adductions d'eau (ADAE). Le président de l'ADAE était un ancien directeur de l'Hydraulique qui a contribué à légitimer et défendre des choix stratégiques. Il a donné une crédibilité à un système qui a attiré l'attention de l'aide internationale et des chercheurs. Dans d'autres pays, comme au Niger, tout au long de la chaîne décisionnelle étatique, les techniciens occupent une place

57. L'ATPC (assainissement total piloté par la communauté, CLTS en anglais) est une méthode pour lutter contre la défécation en plein air. Elle consiste à encourager la communauté à analyser sa propre situation en matière d'assainissement, ses pratiques en matière de défécation et leurs conséquences, en mobilisant des techniques d'enseignement qui interpellent par « le choc » les communautés. EcoSan est un mode d'assainissement écologique par des toilettes sèches. Ce type de latrines a été introduit par des organismes de recherche comme EAA (ex-CREPA) au Burkina Faso ou des ONG comme Toilettes du monde (voir www.wikiwater.fr pour plus d'informations).

centrale, soit parce qu'ils soumettent leurs propositions aux ministères, validées ou non par les ministres, soit parce que les techniciens deviennent des politiciens. Le fait que la Direction de l'hydraulique soit placée avec la Direction des mines illustre ces logiques techniciennes.

La définition des politiques publiques doit combiner plusieurs savoirs techniques et associer des professionnels issus de plusieurs secteurs : les facteurs environnementaux doivent être intégrés dans les politiques de l'eau ; une réforme foncière doit s'accompagner de réformes dans d'autres secteurs. Aucune problématique de développement ne peut être traitée par des experts relevant d'un seul domaine d'expertise comme de nombreux exemples l'ont montré.

Nouvelles formulations proposées par les participants à l'atelier :

« La place de l'expert est certes centrale, mais la nature de son intervention et sa neutralité doivent être prises en considération » ; « Les interventions des experts doivent être mises en lien avec celles des autres acteurs »

3. Proposition d'assertion comme base à la discussion :

« Face aux défaillances des États, les acteurs internationaux se substituent aux décideurs locaux »

De l'avis des participants à l'atelier, cette entrée est à revoir dans sa formulation, en particulier en ce qui concerne l'usage des termes de « défaillances » et « d'acteurs internationaux ». Ce n'est pas la communauté internationale qui se substitue aux décideurs locaux. Il faut déconstruire et discuter cette catégorie d'acteurs internationaux. Il conviendrait donc de préciser dans le guide : « *de qui et de quoi parle-t-on ?* ».

Par ailleurs, on suppose que les acteurs internationaux interviennent dans les États faibles. Il faudrait alors plutôt mettre en évidence les différentes modalités d'intervention des acteurs internationaux : quels sont leurs modes d'action et de participation, dans quelle mesure peut-on parler d'ingérence ? Il faut rappeler que les acteurs internationaux cherchent des points d'appui auprès des instances locales, et il faudrait donc préciser à quoi ou à qui ils se substituent. Face aux faiblesses des politiques publiques, de facto, les acteurs internationaux occupent la chaise vide, ils ne substituent pas, mais ils multiplient leurs actions sans forcément se coordonner.

Nouvelles formulations proposées par les participants à l'atelier :

« Les acteurs internationaux et leurs modes d'intervention se caractérisent par une grande diversité qu'il importe de caractériser » ; « Les frontières entre acteurs « externes/internes » et « locaux/internationaux » sont floues »

4. Proposition d’assertion comme base à la discussion :

« Dans les États faibles, les acteurs privés se substituent parfois aux autorités administratives »

Il faut préciser, au préalable, ce que l’on entend par « privé » : les associations ? Les groupements d’intérêts économiques (GIE) ? Les firmes multinationales ? Les petits opérateurs privés ? Les privés structurés à l’échelle nationale ? Du fait de leur diversité, on peut alors chercher à caractériser les modes d’action et de participation du privé, jusqu’à considérer aussi le *lobbying*. Tout en reconnaissant le fait que les acteurs privés ne veulent souvent pas prendre de risques dans les États faibles, il faut rompre avec certains préjugés, notamment ceux énonçant que les acteurs privés n’ont pas de vision du développement. Selon une participante à l’atelier, les acteurs privés sont souvent exclus des appels d’offres, et cela expliquerait en partie pourquoi les réponses sont mal notées ou donnent lieu à de « mauvais projets ». Des préconisations faites à l’échelle internationale pour favoriser les interventions des acteurs privés existent, mais il faut un terreau favorable au niveau local.

Autre manière de formuler l’assertion initiale : *« Dans certains contextes, les États (la puissance publique) se déchargent de leur responsabilité auprès des acteurs privés » ; « Les frontières entre le public et le privé sont poreuses »*

5. Proposition d’assertion comme base à la discussion : *« Les mobilisations sociales locales sont des laboratoires de démocratie locale »*

Certains participants ont trouvé le terme de mobilisation trop précis. Selon eux, on devrait plutôt dire que la société civile est un garant de la démocratie locale. Cette dernière assertion n’a pu être discutée de manière approfondie, mais elle a rencontré un vif intérêt de la part des participants et devrait être une entrée retenue dans le guide.

De façon transversale, pour ce qui concerne cette entrée par les acteurs, il faut aborder cette question en intégrant les jeux d’échelles et en analysant les interventions d’une pluralité d’acteurs (publics, privés, associatifs) à ces différentes échelles. Ceci permettrait de nuancer les articulations entre politique locale et politique nationale et de montrer que l’administration intervient aussi à des échelles locales, tout comme les acteurs internationaux, « exogènes », qui peuvent aussi occuper des positions à ces différentes échelles (nationales et locales). Mais, tout en distinguant ces échelles nationales et locales, il ne faut pas négliger le rôle d’acteurs « passeurs » entre échelles. De plus, les effets de rétroaction entre échelles doivent être pris en considération à ce niveau, des innovations portées

par des acteurs à l'échelle locale pouvant conduire à des reformulations des politiques à l'échelle nationale.

Entrée 2 : Une politique publique, c'est quoi ? La nature des processus

Participants : Alain Bonnassieux (UT2), Dominique Darbon (LAM), Nana Issaley (Lasdel), Philippe Lavigne Delville (IRD), Stéphanie Oudot-Leyronas (AFD), Jean-Pierre Mahé (Experts solidaires), Alicia Tsitsikalis (Gret), Héroïse Valette (LEREPS)

1. Proposition d'assertion comme base à la discussion : « Une politique publique : projet technique ou projet politique »

Plutôt que de raisonner en termes d'alternative (projet technique ou politique), les participants ont souligné la nécessité de faire ressortir, dans l'assertion, l'imbrication du technique et du politique. En effet, selon eux, une politique publique, c'est à la fois un projet technico-économique et un projet politique. Le cas de l'ADAE au Burkina Faso en est une illustration puisque ses initiateurs portaient un projet à la fois technique (et économique) et politique à travers la mise en œuvre d'un nouveau mode de gestion dite « partagée » d'adductions à l'eau potable avec, comme soubassement, un projet de société fondé sur un développement équitable et durable au sein d'un territoire.

Cette conception d'une politique publique, à la fois projet politique et technique, renvoie à la manière dont les processus se construisent. Ceci a conduit les participants à rediscuter l'opposition classique entre processus *top down/bottom up*. Par exemple, toujours dans le cas de l'ADAE, une innovation locale prône un modèle gestionnaire et une vision de société qui, certes, engendre des réinterprétations et reformulations de certains principes à l'échelle nationale, mais qui cadre néanmoins avec le modèle prôné par certains bailleurs. On est donc dans un processus de co-construction qui conduit par là même à repenser les oppositions « exogènes/endogènes ».

Enfin, une politique publique peut-elle s'imposer face à la diversité des situations qui existent au niveau local ? Comment des réalités locales parviennent-elles à résister au « rouleau compresseur » de politiques *top down* ? Doivent-elles s'imposer, de gré ou de force, dans la réalité ? Peut-être devrait-on formuler une assertion en corollaire, autour de l'idée selon laquelle la politique publique devrait s'adapter aux expériences locales ?

Nouvelle assertion proposée : « Une politique publique renvoie à la fois à une logique « d'opérationnalisation » et à une vision politique »

2. Proposition d’assertion comme base à la discussion :

« Une politique sectorielle devrait unifier un secteur d’intervention »

En sciences politiques, une politique sectorielle rassemble un ensemble d’acteurs qui partagent un système de relations en réseaux, un système de références ou d’intérêts. Cela ne veut pas dire que ce système est unifié sur l’ensemble du territoire. Il serait donc intéressant de distinguer deux niveaux : une politique sectorielle crée un mode de gouvernance et, en même temps, cette gouvernance peut être déclinée différemment selon les territoires. À noter qu’il fut un temps où les politiques territoriales n’étaient plus promues, d’où l’élaboration de politiques sectorielles, alors qu’on revient aujourd’hui à la territorialisation.

Autre formulation proposée : *« Une politique sectorielle organise un secteur, mais doit en même temps s’adapter aux réalités locales, en tenant compte de leur diversité »*

3. Proposition d’assertion comme base à la discussion : *« Une fois que l’on dispose d’un bon diagnostic, il suffit de le décliner en stratégie et en actions pour mettre en œuvre la politique »*

Cette vision renvoie à une logique technicienne, et les participants ont invalidé une telle assertion. Le côté automatique, linéaire, a notamment été remis en cause.

On devrait donc plutôt d’abord se demander ce qui est pris en compte en tant que problème, et ce qui ne l’est pas. Par ailleurs, il faudrait pouvoir définir, à partir de l’identification du problème, des stratégies. L’assertion de départ deviendrait alors : *« comment identifie-t-on un problème et comment le décliner ? Mais connaît-on vraiment les problèmes ? Sait-on comment ils ont émergé ? Et à partir de quel type de problème définit-on une politique ? »* Il faudrait pouvoir décliner les problèmes, mais au fur et à mesure de cette déclinaison vont émerger de nouvelles réponses et solutions, et on revient sur le problème. La dimension politique est présente dans les choix de sélection des problèmes, des réponses apportées et des stratégies élaborées. Dans la discussion, les participants ont par ailleurs insisté sur le caractère non automatique et non linéaire de ces processus, et sur le fait que les problèmes identifiés se caractérisent par une grande complexité.

L’exercice dans le cadre de cette assertion s’est avéré particulièrement délicat car certains acteurs ne sont pas pris en compte alors qu’ils agissent en amont pour influencer la définition des problèmes. Parler de processus sans aborder les acteurs, les réseaux et les lieux de décisions est apparu « désincarné », d’autant plus que la question centrale est bien : *« Comment un acteur fait-il pour s’insérer dans le processus de décision »*.

Enfin, il faut intégrer dans le raisonnement la dimension processuelle pour souligner qu'il n'y a pas de processus linéaire, qu'il faut passer par des tâtonnements, des progressions, de l'itératif, des réajustements, des confrontations à des nouvelles questions. On peut certes identifier des phases de formulation et des phases de mise en œuvre, mais elles sont généralement imbriquées.

4. Proposition d'assertion comme base à la discussion : « *Une politique, c'est un ensemble de solutions pour traiter un problème* »

Cette assertion sous-entend qu'une politique publique, c'est un problème technique à résoudre. La complexité est gommée. Il faudrait plutôt dire qu'une politique, c'est d'abord l'identification d'un enjeu (comme on l'a vu dans la précédente assertion). Tant que les enjeux ne sont pas identifiés, il est difficile de concevoir et mener une politique. Par exemple, le sida ou Ebola devient un enjeu à partir du moment où cela devient un problème de santé publique, une menace. De plus, dans le processus de construction des politiques, certains sujets ne sont pas identifiés et construits en tant que problèmes. Un problème suppose donc une construction politique en amont, et c'est cet aspect qui est intéressant à analyser.

Par ailleurs, dire qu'une politique publique est un ensemble de structures et de procédures pour traiter un problème renvoie aussi à une vision technicienne. Or, cette procédure ne va pas de soi ; tout dépend de la manière dont un problème a été construit. Une politique publique est donc une réponse à un enjeu politique.

Ainsi, un problème n'existe pas en soi, il est créé. Formuler une telle assertion permet de se demander par qui et par quel processus le problème est créé. Certains participants ont insisté sur le fait que le problème peut être créé par tout acteur qui veut bien le créer, ce qui amène à poser la question de la légitimité : quel problème mérite d'être traité ? À tout moment, cela suppose un investissement des populations pour redéfinir les problèmes.

5. Proposition d'assertion comme base à la discussion : « *Un projet de développement est une façon de mettre en œuvre la politique publique* »

Derrière cette assertion, on vise à discuter, de façon critique, l'objet « projet » en tant que projet de développement limité dans le temps.

Il faut au préalable souligner les confusions qui peuvent apparaître lors de l'utilisation du terme « projet ». On utilise ce terme pour dire à la fois qu'une « *politique ne se construit pas par projets* », mais on a utilisé précédemment les termes de « projet technique » ou de « projet politique » qui renvoient à une autre acception.

Des participants ont proposé de remplacer le terme « projet technique » par « dispositif technique ».

Le risque de confusion entre projet, programme et politiques publiques a également été mentionné. En Afrique de l'Ouest, on a tendance à confondre projet et politiques publiques car les projets sont parfois une substitution à la politique publique. Historiquement, dès l'époque coloniale, on est dans la figure du projet : on a un territoire sous-administré et, dans les espaces considérés comme utiles, on met en place des sociétés parapubliques avec des logiques projets. Ensuite, aux indépendances, on assiste à une multiplication de projets, un maillage du territoire par projets sous l'égide de l'État. Et, finalement, quand on a cherché à contourner l'État (dans le contexte des ajustements structurels), les projets se sont autonomisés, d'où l'absence de politiques publiques et le partage des territoires entre bailleurs, même si les participants ont été d'accord sur le fait que cette analyse un peu rapide est quelque peu caricaturale. En résumé, lorsqu'il n'y a pas de capacités pour mettre en place des politiques publiques, le projet tient lieu de politique publique. Un participant souligne cependant que dans certains pays d'Afrique australe, le projet représente un petit programme spécifique qui va venir en appui à une politique publique, mais on ne peut pas parler de remplacement de la politique publique par un projet. Il existe aussi des projets qui peuvent venir en appui à des politiques soit en amont, soit au moment de la réflexion, de la formulation de la politique. On se retrouve alors avec les projets « *ante* », les projets « *post* » et des projets parallèles. Mais globalement, même dans le cadre des politiques territoriales en France, la multiplication de projets brouille les frontières administratives, les frontières publiques/privées. L'action publique peut donc être précarisée par la multitude de projets.

À ce niveau, la contre-assertion suivante pourrait être énoncée : « *Le projet ne fait pas une politique* ».

On pourrait alors considérer qu'une politique publique peut être conçue avec l'appui d'un projet de développement qui constitue un « moyen » ou « l'un des moyens » de sa mise en œuvre. À tout moment, il peut être remplacé par d'autres projets. Les projets sont alors des « fragments » de politiques. Au contraire, si l'on considère qu'un projet est une politique, alors on sous-entend qu'il s'y substitue.

La logique projet peut aussi légitimer une réforme. Au Bénin, l'intermédiation sociale et la sensibilisation des acteurs communaux dans le domaine de l'eau ont été largement prises en charge par des projets de la GIZ (ancienne GTZ) ou d'ONG. Ces activités ayant bien fonctionné, cela a servi d'argumentaire, au niveau national, pour négocier l'accélération de la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Mais les communes ont aussi des activités, des actions qui ne s'inscrivent pas dans la logique projet. Comment prendre alors en compte l'ensemble

de ces dimensions lorsque l'on appuie une commune ? Comment les praticiens du développement peuvent-ils s'inscrire dans un processus d'appui « global » aux autorités communales quand ils sont eux-mêmes dans une dynamique de projets la plupart du temps sectoriels, et comment peuvent-ils prendre en considération des activités qui n'étaient pas inscrites dans le cadre logique du projet ? Comment penser concrètement l'enchâssement des projets dans la réalité des pratiques et des préoccupations réelles des maires, des politiques locales ? Une politique, pas plus qu'un projet, n'arrive en terrain vierge. Une solution portée par un projet va être en mise concurrence avec d'autres pratiques, mais ces pratiques sont-elles connues des praticiens avant leur intervention ? Par exemple, en ce qui concerne les commissions foncières au Bénin, affirmer qu'il faille connaître les dynamiques foncières tout comme les stratégies de sécurisation va beaucoup plus loin que de faire un simple diagnostic. Il faut aussi traiter la question de savoir ce qu'il est opportun d'apporter en termes de formalisation des droits fonciers et regarder, au niveau du diagnostic, la réalité des pratiques, des stratégies des acteurs et des politiques foncières.

La formule « financement par projet » est l'instrument par excellence de gestion des politiques publiques dans les pays sous régime d'aide. Dès lors que l'on considère qu'un projet peut préparer ou accompagner une politique, on doit formuler la contre-assertion suivante : *« On ne peut financer une fonction permanente par un projet par définition temporel »*. Effectivement, si les bailleurs ont opté pour des financements tous les trois ans, c'est aussi dans une optique d'efficacité : quand une institution publique est financée sur vingt ans, on a l'impression qu'il ne se passe rien. Dans le cas du volet « intermédiation sociale » au Bénin, quand les projets s'arrêtent, les financements sont divisés par quatre. Et une politique publique sans les fonds, c'est... un problème ! Mais, les participants ont rappelé qu'*« une fois que l'on a dit cela, le problème reste entier »* car les organisations locales ne peuvent réaliser leurs actions que si elles disposent de financements. Par ailleurs, une autre idée persiste, à savoir *« qu'une fois les activités lancées, elles seront bien prises en charge par la suite »*. Quelques fois, cela fonctionne ainsi effectivement, mais souvent ce n'est pas le cas car la logique projet dépossède les institutions de leurs responsabilités et de leur autonomie. Enfin, dans d'autres cas, on se rend compte que les standards et procédures mis en place dans le cadre des projets sont impossibles à s'approprier par les institutions locales.

Au-delà du financement par projet, il faudrait ajouter un point, dans le guide, sur l'aide budgétaire. Elle est soumise aux mêmes contraintes que l'aide projet : la temporalité, l'obligation de décaisser pour le bailleur de fonds. L'aide budgétaire n'est pas conditionnée car le bailleur doit décaisser. Comme le souligne un participant : *« Le problème d'un bailleur, c'est que quand il dit qu'il va procéder au décaissement en trois tranches, et que les deux dernières tranches sont soumises*

à l'atteinte de résultats, comme il y a la pression des décaissements, à un moment donné, il lâche. Et c'est de notoriété publique». Au contraire, la Banque mondiale a mis en place des systèmes différents où elle n'engage son financement que si un certain nombre d'indicateurs ont été validés, et la pression est donc moins forte.

Enfin, il faut aussi penser la logique projet comme « politique du ventre »⁵⁸. Elle est bénéfique non seulement aux bailleurs de fonds, mais aussi aux acteurs publics. D'un côté, les bailleurs recherchent en effet des structures pour accueillir leur projet, et ils pensent que les coûts de transaction seront moindres s'il s'agit d'une structure d'État. D'un autre côté, les acteurs publics accueillent volontiers les projets car ils constituent des sources de financement à divers titres. Aucun n'a donc intérêt à changer le système.

Autres formulations proposées : « Une politique ne se construit pas par projets » ; « Un programme n'est pas une politique publique »

Entrée 3 - Comment ? Instruments et outils du changement

Participants : Rodolphe Carlier (Gret), Mahamadou Danda (ancien Premier ministre de la Transition au Niger), Peter Hochet (Laboratoire Citoyennetés), Jean-Pierre Jacob (IHEID), Aurore Mansion (Gret), Frédéric Naulet (Gret), Issa Younoussi (Lasdel).

1. Proposition d'assertion comme base à la discussion :

« Pour réformer un secteur, il suffit de reformuler le document de politique et de modifier la loi »

Il conviendrait de reformuler cette assertion en affirmant que « *les politiques publiques ne se décrètent pas* » ce qui laisse entendre qu'avant le projet, il convient de laisser place au débat.

Dans certains domaines, cette proposition apparaît comme dépassée car les processus ont déjà été mis en place. C'est par exemple le cas des associations d'usagers de l'eau, organisations locales qui existent dans certains pays et qui sont reconnues en tant que délégataires. Mais dans d'autres contextes, comme au Niger, l'eau reste une question de techniciens traitée au sommet de l'État, dans une optique *top-down*, avec peu de débats. Dans le cas des politiques foncières, l'organisation de débats publics a été intégrée, depuis peu, dans la pratique des bailleurs de fonds. Au Niger, le Code rural sur le foncier est très complexe, et il n'a pas fait l'objet d'un débat public ouvert. Certes, un débat avec des acteurs

58. Bayart J.F., 1989, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard (« L'espace du politique »), 439 pages.

locaux a été instauré, mais très en aval : « *on discute les politiques une fois qu'elles sont déjà ficelées* ». On met sur l'agenda des questions techniques et le débat n'intervient pas au moment de la formulation du problème. Cependant, l'idée selon laquelle un projet doit toujours partir de la base relève aussi d'un préjugé car les praticiens peuvent parfois être confrontés à des intérêts personnels locaux.

Derrière l'assertion quelque peu maladroite : « *tout est vertueux si ça part de la base* », deux idées sont à discuter : les politiques publiques sont un processus de définition et un processus de mise en œuvre qui demandent à chaque fois des outils spécifiques. On peut signaler divers enjeux derrière cette formulation. Tout d'abord, le débat devrait être permanent, même dans le processus de définition de la politique. Or, dans les cas étudiés, on voit que les débats sont souvent instrumentalisés car la société civile est faible, avec peu de répondant. Par ailleurs, la vision linéaire du processus de définition de la politique est discutable : les processus sont « calés » sur les cycles des projets.

2. Proposition d'assertion comme base à la discussion : « *La participation permet de construire un consensus sur les choix de politique* »

De l'avis des participants, cette assertion est bien formulée. Il faut prendre conscience que la participation est un construit social et politique, parfois créée par l'aide.

Mais, de l'avis des participants, un corollaire à cette assertion doit être discuté, à savoir : « *le débat public prend des formes variées* ». Sous quelle(s) forme(s) le débat public existe-t-il dans les terrains étudiés ? Comment les préoccupations des populations sont-elles débattues ? A-t-on la même compréhension de ce qu'est le débat public au Nord et au Sud ? On persiste à reproduire l'idée reçue selon laquelle, au Sud, il faudrait créer le débat public car il n'existerait pas, raison pour laquelle il s'avérerait nécessaire d'organiser des tables rondes, des ateliers, des forums. En France, il existerait des lieux et des acteurs portant le débat public, à travers des manifestations, des associations, et il n'y aurait donc pas besoin de le créer. De nombreux participants ont discuté ce point de vue en rappelant que le débat public existe aussi au Sud, même s'il passe par d'autres canaux, en dehors de ce qui est proposé par les acteurs de l'aide, « *sous des formes actives et passives* ». En effet, souvent, « *l'aide ne pose pas aux sociétés les questions que les sociétés se posent* ». Par exemple, au niveau communal, une préoccupation récurrente des populations porte sur le comportement des agents de l'État, sur le fait qu'ils soient corrompus... Les termes du débat sont donc souvent définis par l'aide. Enfin, le rôle des médias en la matière est ambigu.

Ainsi, les lieux du débat public et de formulation des problèmes sont à questionner. Ils ne passent pas forcément par des forums. Au Burkina Faso, dans le domaine de

l'eau, il n'y a pas eu de débat public, mais ce n'est pas forcément un problème : la politique publique a été formulée d'une autre manière. Pour le foncier, les agriculteurs-éleveurs n'ont pas l'habitude de se mettre autour d'une table pour discuter des questions foncières sur le plan technique. Le débat n'a pas été participatif et, à chaque fois, les mêmes représentants étaient présents. La question est alors : *« Comment faire débat de façon efficace et intelligente ? »*.

De plus, on part du principe que la participation est toujours vertueuse. Or, il faut accepter le fait que la participation par le bas n'aboutit pas forcément au compromis idéal : *« on peut tous participer, mais tous les intérêts ne seront pas pris en compte »*. L'intérêt général ne correspond pas nécessairement à la somme des intérêts particuliers. Un participant rappelle que ces constats doivent être contextualisés. En Afrique francophone, la participation est peu intégrée et elle se fait souvent « avec » l'État, alors que dans les pays d'Afrique anglophone, la participation se fait contre l'État. Il faut enfin réfléchir au mécanisme de la représentation. Lorsque l'on préconise la participation de chaque groupe, cela pose un problème de catégorisation des groupes stratégiques. On peut donc exclure non pas par volonté, mais par omission ou par manque de traduction. Et on peut aussi parfois coopter certains pour exclure ceux dont on ne souhaite pas qu'ils participent au débat.

Les participants ont ensuite discuté des choix d'échelle ou de lieu de débat, ce qui dépend de l'enjeu. En effet, tous les sujets ne seront pas forcément mieux traités à un niveau décentralisé, comme dans le cas de la politique nationale tarifaire dans le secteur de l'eau par exemple.

Un autre point de débat a porté sur la question suivante : comment se construit l'intérêt général dans l'arène participative ? Est-ce la somme des intérêts particuliers ou faut-il un arbitre pour trancher ? Qui serait cet arbitre ? Quels sont ses choix politiques ? La nécessité de passer par un « chef d'orchestre » relève aussi des idées reçues. Les ONG cherchent souvent à en identifier un quand elles interviennent, mais ce n'est pas toujours le plus légitime.

Du point de vue opérationnel, plusieurs propositions ont émergé de cet atelier. Il faut tout d'abord travailler sur le fait qu'on ne construit pas la même participation à toutes les échelles. Il faut repérer les lieux de participation les plus propices, se poser la question de l'échelle en fonction de l'enjeu. Il faut aussi porter une attention particulière à ces « marginaux séants », passeurs qui peuvent faire le lien entre différentes échelles et qui peuvent être vus comme des « entrepreneurs politiques ». Il faut enfin comprendre que la participation est une question de représentation, et s'interroger sur la nécessité d'un arbitrage dans la participation.

3. Proposition d’assertion comme base à la discussion :

« Les outils et chiffres sont indiscutables et neutres »

Cette assertion renvoie à l’idée que les politiques publiques sont des processus et qu’il faut donc des outils. Par outils, les participants ont entendu le cadre logique, la comptabilité nationale, les statistiques, les plans fonciers ruraux, les actes. Ces outils ne sont pas neutres car ils sont associés à des choix politiques qui orientent les politiques publiques. Or les politiques publiques dépolitisent leurs instruments. Le problème est aussi que ces outils drainent une industrie, qu’ils sont « vendus pour des réformes ». Il faut donc se poser la question de ce que l’outil reflète politiquement (par exemple le référentiel libéral).

On peut reprendre par ailleurs Heidegger pour dire que si la technique n’est pas neutre, elle est en plus « destinale » : c’est l’outil qui maîtrise notre destin ! Ainsi, ce n’est pas seulement la question de la neutralité de l’outil qui doit être discutée, mais bien celle de sa prévalence sur tout le reste. L’outil devient un « script pour l’action » dans le sens où il conduit à agir d’une certaine manière et à déterminer une action.

Il faudrait donc complexifier l’assertion : *« On sait que les outils ne sont pas neutres, mais on oublie de se poser la question de ce qu’ils reflètent politiquement »*. Par ailleurs, il convient de rappeler que, puisqu’il n’est pas neutre et qu’il porte une « vision politique », l’instrument, lorsqu’on « l’exporte », va cristalliser des enjeux de pouvoir.

Ainsi, avant de choisir un outil, il faudrait se demander à quel problème on veut répondre et quels sont les choix politiques et sociétaux privilégiés. Par exemple, il ne faut pas élaborer une loi foncière sans identifier la politique qui est derrière. Au Burkina Faso, le cadastre ne doit pas être une fin en soi et il faut poser la question du choix de société que l’on veut. Les géomètres tendent à techniciser et donc à dépolitiser complètement la question. Il faut donc se poser la question du pourquoi on utilise cet outil avant même de se demander s’il est adapté ou pas. La politique est le moment où un diagnostic de la situation est proposé. Il faut donc toujours établir une stratégie et des objectifs avant de formuler des outils. Il faut d’abord poser la question du référentiel, de la vision politique de départ dans lequel va s’inscrire l’outil.

En termes d’action, cela signifie qu’au lieu de privilégier une logique instrumentale – penser que l’on va solutionner nos problèmes grâce à des outils spécifiques –, il importe d’identifier au préalable nos choix politiques – comment veut-on vivre ensemble, quels sont nos objectifs ? – et, seulement après, de choisir les outils en cohérence avec ce projet politique. Dans le cadre de la politique publique, il serait alors judicieux d’organiser régulièrement des débats sur la cohérence des

outils. Cela permettrait de se donner les moyens pour remettre ces stratégies en cohérence avec les choix politiques de la base.

4. Proposition d’assertion comme base à la discussion : « *Un projet pilote réussi peut être répliqué/dupliqué à des échelles plus larges* »

De l’avis des participants, cette assertion est là encore quelque peu naïve ; néanmoins, « *on le sait, mais on continue à le faire* ». Il faudrait donc discuter – et remettre en cause – l’idée selon laquelle si un projet pilote fonctionne, il peut être répliqué à plus grande échelle. Le problème est que le changement d’échelle est toujours arbitraire : il ne se fait jamais sur l’ensemble du territoire. Parfois, le niveau institutionnel est même oublié. Par exemple, un programme phare du Gret dans le domaine de l’habitat visait à conduire un projet d’envergure en pensant qu’il serait pris en compte et intégré dans les politiques publiques, mais au final, il ne l’a pas été. Or, dans ce projet, « *on ne voulait même pas avoir l’État dans nos pattes* », ce qui ne favorise évidemment pas la réappropriation. Au Niger, en milieu rural, le ministère a privilégié le modèle de gestion déléguée, mais cette option n’est pas la plus appropriée pour toutes les communes. Il s’agit, en quelque sorte, d’effets de mode où l’on raisonne en pensant une solution unique pour tout un territoire. Ainsi, le projet pilote ne suffit pas. Pour qu’un projet soit pertinent, il faut qu’il puisse être répliqué à plus large échelle. Par exemple, des petits projets connus et reconnus par tous (hors projet pilote) peuvent donner lieu à une traduction dans des textes législatifs par les pouvoirs publics. *A contrario*, de gros projets peuvent ne déboucher sur aucune formulation de politique.

Ainsi, la construction de l’action publique ne passe pas forcément par un changement d’échelle.

Dans le domaine du foncier, cette question est problématique car les opérations pilotes ne s’appliquent que dans certaines zones, créant des disparités et des frustrations. Cela suppose aussi des capacités fortes de l’État pour gérer l’ensemble. Au Burkina Faso, sur les trois cents communes, quarante-cinq uniquement disposent des outils pour mettre en œuvre la loi foncière. Donc l’action pilote demande des capacités de coordination de l’État pour l’application d’une loi. Cela pose aussi la question des opérations pilotes non prises en compte par la loi. Que deviennent les pratiques et les règles déjà intégrées, les actes et les instances déjà mis en place ?

Enfin, cette question renvoie au problème de la réussite et de l’échec. Le projet pilote « permet de se rassurer » et d’avoir droit à l’échec. De plus, on peut être face à un projet qui a échoué mais qui a fait avancer l’État dans sa réflexion sur la politique à conduire en la matière.

3. Questions transversales et débats

François Enten

Nous reprenons ici les questions transversales partagées lors des séances plénières et des travaux de groupes. Elles sont synthétisées en trois points : la nature du guide et la discussion sur les cibles visées ; des précisions spécifiques à apporter sur des points identifiés lors des débats ; les perspectives, notamment du point de vue de la rédaction du guide.

Nature du document et cibles visées

• Pour un guide opérationnel ?

De l'avis de tous, ce qui a été débattu dans le cadre de cette journée est connu des praticiens... mais quand ils agissent, ils ont tendance à l'oublier.

Une question fondamentale porte sur la nature même du document, à savoir la formalisation de ces réflexions pour élaborer un « guide » pour l'action. Le guide est-il le bon outil ? Cette remarque amène à discuter du rapport à l'écrit. Le « registre littéraire » n'est pas toujours le plus à même de rendre compte de la complexité du terrain. Les chercheurs en sciences sociales sont formés pour « mettre en mots » des réalités complexes, pour conceptualiser, mais ce n'est pas le cas de tous les acteurs. Les praticiens préfèrent l'oralité pour analyser la complexité des situations auxquelles ils sont confrontés, souvent aussi par manque de temps.

À cette phase, il semble que ce projet ne s'inscrive pas vraiment dans une logique de guide en tant que tel, dans le sens où il orienterait le lecteur vers des clés de lectures. On a plutôt privilégié la formulation d'idées reçues que l'on débat et des éclairages. Si l'on parle de guide, cela peut s'avérer bloquant. En effet, on pourrait alors l'associer à des propositions de pistes pour l'action. Et jusqu'à quel niveau de détails aller ? Doit-on se contenter d'illustrations à partir des exemples retenus dans le cadre du programme ANR APPI, ou convient-il de l'élargir à d'autres études de cas ? La partie recherche est très développée, mais certaines questions relatives au guide opérationnel ne sont pas encore tranchées.

Ces interrogations renvoient plus largement à la façon dont la recherche et l'action dialoguent : que fait-on, en tant qu'opérationnels, des résultats de la recherche ? Faut-il commencer par l'action ou par la recherche ? Comment produire un livrable, utilisable pour les praticiens ? Faut-il retenir certaines idées parce qu'elles ont été testées et validées par la preuve, par l'expérience ?

• Préciser les cibles visées par le document

À l'origine, le guide devait s'adresser à un panel très large d'utilisateurs potentiels : les opérateurs de l'aide et l'ensemble des acteurs des politiques publiques, les institutions internationales et bailleurs, en prenant acte de leur diversité. Or, il s'agit d'un public avec des attentes très différentes.

Il faut donc s'entendre au préalable sur le public auquel s'adresse ce guide car cela aura une incidence sur sa nature : doit-il s'adresser à des experts de haut niveau, des consultants, des experts de terrain, des agents de base, ou bien à un public plus large ? La question de la cible visée n'est pas encore tranchée. Une proposition pourrait être la suivante : dans un premier temps, le guide viserait une population (opérateurs de terrain) qui se pose déjà ce type de questions et qui a donc mené une réflexion sur ces problématiques avant la lecture du document ; si la cible est plus large, il faut penser à la manière de formuler les entrées du guide pour faire réfléchir les lecteurs à partir de leurs propres expériences de terrain. Mais il va falloir rapidement arbitrer sur ce point : l'une des pistes pourrait être de considérer que la première cible visée serait les acteurs qui se posent déjà les questions abordées dans le guide et tester auprès d'eux cette première version, puis retravailler le produit pour qu'il puisse être diffusé à plus large échelle.

• S'accorder sur les niveaux de langage et de contenu

Il convient d'être vigilant sur le niveau de langage et le format. Les praticiens et les chercheurs n'ont pas le même langage. Et il faut se poser la question de savoir si le langage académique des chercheurs peut facilement se « transmettre » et si cela est souhaitable. Il serait par exemple intéressant de voir la réaction des agents d'ONG à la lecture du guide : est-il accessible ou trop « alambiqué », « jargonisant » ? De façon générale, les participants ont recommandé d'être beaucoup moins hermétique, en simplifiant les constructions. Le document pourrait alors intégrer des définitions préalables en introduction ou des lexiques de vocabulaire.

L'idée est donc de privilégier un langage concret. Les praticiens sont certes prêts à l'innovation, mais il faut leur faciliter la tâche. Ils n'ont ni le temps, ni l'énergie de se concentrer sur des documents trop ardu, trop abstraits, et de passer des heures à lire quand ils sont déjà impliqués dans un projet. Ils ont besoin de « recettes », d'« *executive notes* » qui ne dépassent pas une page et qui soient au plus proche d'exemples ou de résultats concrets.

Il ne faut cependant pas confondre simplification du langage et simplification de la réalité. Certains opérateurs de développement ont une analyse de la réalité qui est le plus souvent très fine. Ils peuvent aussi avoir une vision très claire de leurs politiques et stratégies. Pour d'autres, ce qui peut les déranger c'est qu'on

leur présente une réalité complexe : ils veulent avant tout une simplification de la réalité, pas forcément une simplification du langage.

- **Multiplier les études de cas concrets**

Plutôt que d'avoir des recommandations en tant que telles, qui risquent d'être très générales, il faut que le guide apporte des éclairages et des exemples : ce qui n'a pas marché et pourquoi ; ce qui peut être mis en avant, etc. Il convient d'insister sur les leçons tirées des expériences, qu'elles soient positives ou négatives. Des études de cas présentant des échecs pourraient même stimuler le lecteur, en déclinant un inventaire des « dix meilleures manières d'échouer ». Il serait bien d'intégrer de courtes illustrations tirées des recherches, en articulant le contenu, l'analyse et les études de cas, voire de repartir des études de cas.

Des compléments et questions spécifiques à traiter

- **Retravailler pour proposer une formulation plus pertinente des assertions**

Le document cherche à favoriser la réflexivité sur les pratiques en incitant à la lecture. Il risque de décourager les lecteurs par des formulations trop simplistes, dépassées ou naïves, ou à l'inverse trop complexes en employant un langage « de dictionnaire ». Les assertions ne devraient pas être culpabilisantes et ne pas laisser croire qu'elles sont le reflet de raisonnements basiques de praticiens. Il est aussi nécessaire de clarifier la différence entre assertions et contre-propositions, préciser si ces dernières sont le résultat de la recherche. Il faut donc affiner les assertions, en incorporant davantage les résultats de la recherche.

- **Mieux contextualiser le document**

Il faudrait préciser le titre du document, notamment en rappelant qu'il s'agit d'États fragiles, et rappeler qu'il aborde différentes échelles et temporalités. Il convient aussi de conserver une dimension a-sectorielle, même si les travaux de la recherche ont porté sur l'eau potable et le foncier.

- **Élargir et préciser les références pour penser l'action**

À partir de quoi penser l'action ? Comment analyser les réalités ? Il est important d'ouvrir le champ des références, de montrer ce qui se passe ailleurs, de voir quelles réponses ont été apportées dans d'autres contextes. Si on se limite, dans un premier temps, au champ francophone, il devra être élargi au monde anglo-saxon. Si le guide suscite de l'intérêt, on pourra alors penser à sa traduction en anglais.

• Repréciser et approfondir quelques questions et thématiques

Entrée 1 - La distinction entre politique publique et projet ; le niveau d'échelle où l'on se situe et les emboîtements d'échelles ; les différents types d'acteurs et leurs modes de coordination (acteurs internationaux et nationaux, position de l'expert, etc.).

Entrée 2 - La part de régulation dans les processus caractérisés par l'innovation ; la question de la « participation » sous l'angle de la concertation ; le lien entre une politique sectorielle et les projets de société en amont ; la légitimité d'un processus qui conduit à un changement politique : par exemple dans le cas où des praticiens d'ONG veulent intervenir directement au niveau politique, sans passer par un débat technique/politique, puis parlementaire, puis à une loi (exemple : qu'est-ce qui fonde la légitimité d'un choix de politique visant à renforcer la participation privée ou à privilégier telle tarification de l'eau ?) ; la dimension temporelle de révision des politiques publiques.

Entrée 3 - Les objectifs et les cibles des outils et méthodes privilégiés (exemple : le plaidoyer) ; le problème de standardisation des outils qui rend difficiles toute innovation et le développement d'actions globalisantes (par manque de temps et de moyens) ; la « retenue » de l'aide par les bailleurs de fonds dans l'attente d'une maturité des acteurs sociaux.

Transversale - Les questions d'évaluation et de contractualisation sont-elles perçues comme un processus ou un outil ?

Étapes de production du guide

• Décantation, traduction et retraduction des résultats de recherche

Il importe à présent d'atteindre un niveau de langage simplifié ce qui nécessite une décantation en amont des principaux messages à retenir : pour ce faire, il faut une clarification des résultats de la recherche et la hiérarchisation de ces messages. À l'heure actuelle, on se situe dans la phase de traduction de la recherche avec les opérationnels. Puis, pour arriver à exprimer simplement des choses complexes, un effort de retraduction devra être fait. Nous ne sommes pas encore arrivés à cette phase de retraduction qui a été néanmoins amorcée lors des débats dans les ateliers.

• Suite du guide

L'idée de constituer un groupe de travail pour l'écriture d'une première version, qui serait ensuite mise en débat, a été proposée. Des séances de travail à Paris pourraient être programmées à cette fin. Cette version s'adresserait, dans un premier temps, à des acteurs du développement déjà sensibilisés à ce type de réflexion.

Dès que cette version sera élaborée, elle pourra être mise à disposition d'équipes de praticiens dans les pays en développement (par exemple, en partenariat avec Eau Vive), pour bénéficier du regard des acteurs de terrain. Ils permettront d'identifier les points à revoir, sur le fond et sur la forme, pour que le guide soit facilement appropriable. Ces retours seront transmis au groupe de travail afin d'améliorer le guide.

Plusieurs acteurs se sont proposés pour constituer un groupe de travail (notamment le Gret, PsEau, Eau Vive, l'AFD). Il serait intéressant d'élargir à d'autres institutions ou entités qui seraient prêtes à diffuser ce travail, comme des parlementaires. Il s'agit donc d'un nouveau projet qui, s'il prend appui sur la recherche APPI, va désormais se constituer en tant que tel.

4. Conclusion

François Enten

Une trame de guide pour l'action

Lors de cette série d'ateliers et de séances en plénière, l'intérêt des praticiens et des chercheurs à partager leurs savoirs et à confronter leurs expériences était manifeste. Avec fluidité, les discussions sur les politiques publiques ont alterné avec les réflexions consacrées à la rédaction du guide. Ces échanges ont débouché sur des constats communs, parfois nuancés ou dissonants, sur les processus étudiés et sur des propositions stimulantes pour la suite de la rédaction du guide. En articulant les discussions sur l'exercice de déconstruction/reformulation d'une grille d'assertions volontairement simplistes, les participants ont été conduits à argumenter chacune de leurs positions et propositions, les étayant à partir d'exemples et d'analyses complémentaires, voire en ouvrant de nouvelles pistes de réflexion. Les ateliers ont permis aux praticiens de se saisir de quelques-unes des problématiques explorées par les participants à l'ANR APPI et de les nourrir par des apports issus d'autres terrains, de les réinterroger et parfois de les reformuler de façon « condensée » : comment animer un débat public ? Comment penser, de façon équilibrée, les interactions entre experts et politiques ? Comment faciliter l'articulation entre les niveaux d'action et de décision ? Comment mieux coordonner les interventions de l'aide internationale ? Etc. Ceci montre combien ces questions et problématiques sont communes aux praticiens et chercheurs, en dépit de leurs différents métiers. Par ailleurs, quelques propositions concrètes à l'usage de praticiens ont été formulées : établir des cartographies des acteurs institutionnels, repérer les « passeurs » entre les niveaux d'intervention, identifier les lieux les plus propices de participation aux débats publics, etc. Enfin, si cette dernière partie des actes du colloque constitue une première trame du guide, une bonne partie des thématiques reste encore à traiter et à approfondir.

La stabilisation d'un langage intermédiaire

Une des interrogations laissée en suspens lors de cette journée porte sur le niveau de langage qu'adopterait ce guide. Il a été répété à plusieurs reprises que l'un des enjeux rédactionnels consistait à trouver le ton « juste » des retranscriptions d'analyses, pour en faciliter l'appropriation par des praticiens souvent surchargés par la gestion opérationnelle. Il s'agissait donc de trouver un niveau de langage qui permette de restituer, avec précision et concision, la complexité et les nuances des faits observés et analysés par les chercheurs et praticiens, tout en adoptant des formulations allégées et directement accessibles. Quelques recommandations

ont été faites et doivent déjà être retenues pour la rédaction future du guide, telles que la formulation de définitions/concepts sous forme de lexique et la présentation d'études de cas concrets (réussites et échecs). À l'issue de la rédaction des retours des travaux d'ateliers, ce langage intermédiaire semble être en voie d'être trouvé. Il reproduit le style spontané et oral des échanges entre les participants des ateliers, auquel a été apposé un style plus écrit – voire plus précis – lors de leur retranscription. Il permet de restituer la fluidité et la densité des échanges, en combinant indistinctement analyses empiriques et académiques, sans s'affranchir ni de la rigueur des analyses, ni des controverses et de l'hétérogénéité des points de vue. En quelque sorte, il s'agit d'une retranscription littéraire de l'oralité de spécialistes, dont la forme, stabilisée à l'issue de cet exercice, mériterait encore d'être testée et améliorée.

Un *modus operandi* pour la suite de la rédaction du guide

Cette expérimentation d'un mode opératoire de rédaction « participative » du guide a été plutôt concluante. Elle mérite d'être prolongée, coordonnée et formalisée, en combinant :

- des séries d'ateliers réunissant praticiens et chercheurs autour de thématiques/entrées/problématiques clairement identifiées, organisés en séances consacrées à des exercices de déconstruction d'idées reçues et de reformulations argumentées ;
- une reprise écrite des échanges dans un « style intermédiaire » ce qui suppose une implication à la fois de chercheur(s) et de praticien(s) dans cette phase de retranscription écrite des échanges ;
- une mise en circulation des retranscriptions auprès des contributeurs pour validations/corrections, éventuellement sur une plate-forme de travail collaboratif ;
- des apports individuels et collectifs pour rédiger des illustrations/études de cas concrets, des définitions, des entrées théoriques, etc.

Ces étapes devraient mobiliser, dans un proche avenir, un panel élargi de praticiens, d'une part, pour participer aux ateliers et exercices de retranscriptions et d'autre part, pour tester les versions abouties du guide, émettre leurs avis pour correction, et commencer à faire vivre ce guide d'aide à l'action.

POSTFACE

POLITIQUES PUBLIQUES SECTORIELLES DANS LES ÉTATS ET SOCIÉTÉS FRAGILES ET SCIENCE POLITIQUE

Dominique Darbon

Le programme APPI, en se focalisant sur des États et sociétés fragiles ou projetés (Burkina Faso, Bénin, Niger) et en poussant à la confrontation disciplinaire, a permis de soulever les questions suivantes :

- celle de la possibilité de déployer la théorie des politiques publiques dans des contextes marqués par des États et des sociétés à faibles capacités et institutionnalisation limitée ;
- celle de la transposabilité des manières d'analyser les politiques publiques et l'action publique dans des États et sociétés fragiles ;
- celle de la relation avec l'anthropologie politique permettant de faire le point sur près de cinquante ans d'ouverture de la science politique travaillant sur des terrains africains dans cette discipline et les conséquences de cette confrontation.

Ces questions débouchent sur une interrogation fondamentale sur les approches du politique dans ce type d'État, conduisant notamment à remettre en cause la pertinence d'une approche par le bas qui reste en partie dominante.

Confrontés à la situation des États fragiles, les instruments et méthodologie d'analyse des politiques publiques en science politique se trouvent contestés. La définition classique des politiques publiques pose toujours l'État comme un acteur important. La normalisation de l'acteur étatique entreprise dans l'analyse des politiques publiques, puis consacrée par le développement de l'action publique dans

les pays développés, n'a jamais conduit à la disparition de l'État sur les terrains du monde développé. L'État, par l'intermédiaire de ses services administratifs ou de services et organisations délégués, reste toujours bien présent. Et il reste déterminant dans la conformation des acteurs et dans leur disciplinarisation comme le rappellent nombre d'études qui ne cessent d'insister d'autant plus sur ce point qu'elles constatent un recul « matériel » de l'État (Mbembe⁵⁹, Hibou⁶⁰, Ferguson⁶¹, Lund⁶²...). La diversité des acteurs, des référentiels en compétition, des processus cognitifs, sont bordés ou cadrés par la très forte disciplinarisation qu'impose l'entreprise de domination étatique à tout l'espace politique, de sorte que si les acteurs non étatiques peuvent mener le jeu, ils ne le font qu'en fonction de ce que cette disciplinarisation autorise.

La situation est radicalement différente pour les États et sociétés projetés et fragiles. L'État dispose non seulement de capacités limitées qui réduisent ses possibilités d'action et notamment son potentiel d'imposition de ses injonctions, mais il est faiblement institutionnalisé et défaillant dans sa capacité à disciplinariser les acteurs et la société. L'entreprise de domination étatique est concurrencée par d'autres entreprises (traditionnelles, religieuses, contre sociétés) et ne parvient que de manière limitée et très inégale dans le temps, l'espace et les secteurs, à mettre en forme l'espace politique et les éléments qui le constituent. On se retrouve ainsi dans une situation particulièrement complexe dans laquelle un État faible matériellement se conjugue à un État faible institutionnellement pour ne pas réussir à délimiter le champ politique. Il est défaillant tant sur sa capacité à contraindre que sur sa capacité à convaincre, tant dans sa capacité à imposer que dans sa capacité à séduire et à produire de l'allégeance.

Cette situation est bien connue et bien exploitée dans l'analyse de la dépendance. Finalement est-il alors pertinent de développer une approche par les politiques publiques s'il s'agit *in fine* de montrer comment un État faible parvient à combler une partie de ses défaillances par le transfert de politiques publiques d'une part (ingénierie institutionnelle) et par un transfert international de légitimité qui confirme sa prétention à mener son entreprise de domination ? Le projet APPI permet ainsi de poser aux politistes la question de la pertinence de l'approche en termes d'analyses des politiques publiques. On ne peut y répondre qu'en insistant sur le fait que l'analyse se focalise sur les processus générés par les politiques publiques, c'est-à-dire non pas par leurs résultats mais par leurs effets constants. Ici l'analyse politiste trouve de nombreuses résonances avec des approches qui

59. Mbembe, A., 1999, Du gouvernement privé indirect, *Politique africaine*, 1999, n° 73, p. 103-121.

60. Hibou, B., (dir.), 1999, *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 11-67.

61. Ferguson, J., 1994, *op cit.*, Mbembe Achille, Du gouvernement privé indirect, *Politique africaine*, 1999, n° 73, p. 103-121.

62. Lund, C., 2007, *Twilight institutions: Public Authority and Local Politics in Africa*, Oxford: Blackwell.

s'intéressent à l'analyse des processus, sans présupposer de la finalité, comme les approches institutionnalistes (dans la lignée des travaux de Commons⁶³, North⁶⁴, Ostrom⁶⁵, etc.).

Le programme APPI ouvre un autre débat, cette fois-ci au sein de la discipline entre spécialistes des politiques publiques et de l'action publique du monde développé et ceux travaillant sur les États et sociétés projetés ou les États et sociétés fragiles. La tendance constante à réduire le rôle de l'État, sauf en termes de disciplinarisation, ne conduit-elle pas à sociologiser ou anthropologiser à l'extrême l'analyse du politique, en se polarisant sur les jeux des acteurs du commun, des non professionnels de la politique ? L'analyse de l'action publique, en montrant à quel point des acteurs non étatiques interviennent dans la production des politiques publiques, tend à postuler une participation accrue des organisations sociales, « de la société civile » dans le fonctionnement du politique. N'y a-t-il pas ici une illusion démocratique ? Dans chacun des secteurs concernés, les mobilisations sociales existent, mais toutes les organisations sociales n'ont pas les capacités pour s'ériger en organisations professionnelles du politique sectoriel. Au sein de ces organisations de la même manière, certains professionnels s'arrogent le pouvoir de faire. Or, rien ni personne ne vient mandater ces organisations, lesquelles ne sont redevables devant personne. L'un des effets directs de cette situation est soit de créer des inégalités sociales potentielles considérables (qu'on pense au différentiel de mobilisation autour du sida et d'Ebola), soit de faciliter le retour de systèmes de relations corporatistes par lesquels seraient produits des ordres particuliers par secteur. Ce questionnement fondé sur les manières de concevoir l'action publique tend à amenuiser en permanence la légitimité des institutions formelles et règles établies (les instances politiques élues) au profit de modes de régulation particuliers produits par l'interaction et la mobilisation sociale. L'enjeu politique et idéologique est considérable au Nord. Il l'est tout autant dans les États et sociétés projetés et fragiles dans lesquels ce qui est en jeu est alors la légitimité même du mode de domination étatique.

Cette première conséquence de l'analyse en appelle immédiatement une seconde. L'approche multidisciplinaire des politiques et de l'action publique vient souligner l'existence de difficultés de coexistence de la science politique et de l'anthropologie. Ces difficultés sont pour le moins paradoxales quand on se rappelle à quel point la science politique consacrée aux terrains du Sud, et notamment africains, s'est ouverte aux travaux d'anthropologie à partir des années 1970. Les analyses de l'approche par le bas et les publications de la revue *Politique africaine* sont des

63. Commons J.R., 1934, *op. cit.*

64. North D., 1990, *op. cit.*

65. Ostrom E., 1990, *op. cit.*

témoignages intellectuels et matériels de cette très forte porosité de la science politique à l'anthropologie, à ses méthodes et à ses objets. Les influences demeurent et sont très fortes tant en ce qui concerne les méthodes utilisées que les objets travaillés, même si les politistes ont bien moins de réticences à citer les travaux d'anthropologie que les anthropologues à citer les politistes... Pour autant, les approches sont différentes, ce qui conduit à des interrogations de fond sur l'analyse des politiques publiques. L'approche par l'action publique ne cesse de souligner l'influence d'une multitude d'acteurs et notamment de ceux qui ne sont pas connectés au pouvoir institué sur les processus de production des politiques publiques. Elle se rapproche ainsi des approches anthropologiques qui s'intéressent à tous les types d'acteurs, et à leur place et contribution à la vie sociale et politique. Le résultat est que l'analyse adoptée par les anthropologues s'intéressant aux politiques publiques ignore le plus souvent ou accorde très peu de place aux interventions politiques des organes institués, aux statuts professionnels et politiques, aux normes constituées. Ainsi, on se polarisera sur des associations de paysans, des pratiques sociales associant différents espaces cognitifs, sur des pratiques de corruption et de détournement de normes ; on aura tendance à sous-évaluer et à peu s'intéresser aux acteurs institutionnels dans leur activité organisationnelle (comme les fonctionnaires en poste), aux normes structurantes produites par ces instances, à leurs capacités... Or le fait qu'il y ait en tout trente-cinq notaires au Bénin, quelques centaines de magistrats au Mali, que les textes de loi ne soient pas publiés et disponibles et qu'il existe peu de règlements d'application n'est pas insignifiant, au contraire. Cela donne des indications sur l'état de la pénétration des normes de l'État dans tous les domaines dans lesquels il intervient. Cela anticipe aussi sur les stratégies de ces magistrats ou de ces notaires confrontés à une opportunité issue de l'extérieur : ils s'y rallieront car elle est leur seule chance de pouvoir valoriser au mieux leurs intérêts. En même temps, cette présence étatique et bureaucratique n'est pas rien. Elle impose des contraintes par l'injonction législative et elle oriente les pensables et les possibles.

Les approches anthropologiques, à quelques exceptions près comme le montrent les travaux des chercheurs impliqués dans APPI, tendent à occulter ou plutôt à sous-évaluer ces phénomènes comme l'essentiel des phénomènes institutionnels et étatiques, au profit d'analyse des actions des autres acteurs au quotidien. Ils tendent, comme le font aussi nombre de travaux, à se focaliser sur les dynamiques sociales « du bas », à considérer que la réalité sociale est plutôt celle qui s'exprime dans la vitalité de la vie quotidienne que dans le monde artificiel des normes largement issues de l'extérieur, qui n'affectent quasiment pas le quotidien des individus et demeurent réduites à l'usage de quelques groupes, jouant par ailleurs en permanence des ressources du *forum shopping*. Le résultat est que la politique publique se résume à une analyse des jeux d'acteurs sociaux non étatiques,

retirant à l'État sa nature de constituant de la définition des politiques publiques. Qu'est-ce alors qu'une politique publique sinon un ensemble d'interactions d'acteurs essentiellement « du bas » dont les jeux débouchent sur une régulation ? Les jeux de pouvoir restent limités à ces interactions et jamais l'État ne parviendra à être constitué comme un acteur crédible de ces intégrations. Peut-on encore appeler cela une politique publique ? Pour ma part, la réponse est non. Le point de départ d'APPI était donc de travailler l'articulation entre niveaux, l'emboîtement de différentes échelles, locales, nationales et globales, et de rendre compte des normes étatiques sans négliger pour autant les pratiques locales.

Cette approche à forte consonance anthropologique en vient à rechercher les politiques là où ne sont que les tactiques, à présenter des braconnages et des échappatoires comme des politiques de plein droit, ce qui est un abus de langage complet (cette question était déjà en bonne partie soulevée par Bertrand Badie⁶⁶). En insistant sur ces jeux d'acteurs de base, très importants à prendre en compte, l'approche en arrive à occulter le rôle tout aussi déterminant des actions extérieures et des actions « du haut » sur la mise en forme de la société et sur la formation de l'État. La permanence des injonctions venues de l'extérieur et relayant en continuité les principes sur lesquels s'appuient le référent étatique et la légitimité de ce mode de domination débouche non pas forcément sur la matérialisation des politiques publiques véhiculées et encore moins sur leur acceptation, mais sur la diffusion aussi imparfaite et déformée soit-elle des manières de faire et des pratiques, des procédures et des outils, des concepts et des représentations du monde, dans les pratiques quotidiennes des individus, des États et sociétés projetés : sur ce qu'on appellera avec DiMaggio et Powell⁶⁷ leur caractère approprié. Ces États et sociétés sont définis comme projetés justement parce qu'ils sont produits par anticipation des processus susceptibles de les constituer et parce qu'ils ne cessent d'être alimentés par des injonctions externes de toutes sortes (transferts de politique, assistance internationale, obligations, domination économique...) qui alimentent leur existence. Cet entretien en continu, associé aux transformations majeures qui traversent les États africains depuis une vingtaine d'années pour en faire des sociétés urbaines, plus éduquées, diversifiées et ouvertes – y compris les États et sociétés projetés – contribue à alimenter les pratiques au quotidien des individus, qui les actualisent. Toutes ces normes externes, ces principes, concepts, procédures, objets... sont entrés dans le domaine du pensable et deviennent des ressources potentielles de l'action politique et sociale. Un processus d'institutionnalisation est bien en cours, largement influencé par ces apports extérieurs qui

66. Badie, B., 1992, *L'État importé, l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard. Badie, B., 1986, *Les deux États : pouvoir et société en Occident et en terre d'islam*, Paris, Fayard.

67. DiMaggio P. J. & Powell, W., *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, *American Sociological Review*, 48 (1983), 147-60.

ne cessent de diffuser les référents étatiques et bureaucratiques et de conduire à leur appropriation par les individus, au point que leurs interactions au quotidien sont inséparables de leur consécration. Que cela soit souhaitable ou non, par ces processus, la monnaie, l'eau (définie comme potable selon des normes internationales), la notion de propriété, les enjeux d'égalité des individus et des sexes, la scolarisation y compris des filles, l'état civil, la prévention sanitaire... sont devenus des préoccupations constantes, des enjeux du quotidien, modifiant la manière de penser les interactions. Le résultat ainsi atteint est secondaire. Ce qui compte c'est de comprendre comment il est obtenu. Il n'est pas obtenu dans la plupart des États et sociétés projetés et fragiles parce que l'État et son appareil bureaucratique sont devenus plus performants et parce que leurs capacités sont significativement renforcées (ce qui ne peut qu'aider par ailleurs...). Il est atteint parce que la succession ininterrompue de politiques publiques peu cohérentes, peu adaptées, peu efficaces, concurrencées dans le temps et l'espace par d'autres politiques portées par d'autres bailleurs, véhicule un ensemble de référents, instruments, procédures, concepts, objets... confortant les procédures bureaucratiques et la référence étatique, et forçant ainsi les individus qui y sont confrontés à s'y soumettre, ou tout au moins à les intégrer dans leurs actions, non pas parce qu'ils y adhèrent, mais parce qu'ils deviennent ainsi « appropriés » (c'est-à-dire conformes aux attentes des autres acteurs et à sa propre perception de ce qui est attendu par eux). Le *state* est *at work* partout, dans la ville comme à la campagne, par le biais de pratiques incluant ces référents externes bureaucratiques et étatiques assénés et répétés.

Ce type d'analyse soulève une question méthodologique : finalement, les thèses tant critiquées pour d'excellentes raisons du développementalisme et du diffusionnisme ne trouvent-elles pas, dans les années 2000 en Afrique, une validation inespérée ? Ne suffisait-il ou ne suffit-il pas d'attendre que la modernisation de la société se poursuive pour que les référents étatiques et bureaucratiques triomphent et pour que les nouvelles normes de la politique foncière et de la gestion de l'eau soient enfin validées partout et par tous ? Bien sûr, la complexité des processus suivis pour arriver à cette situation remet fortement en cause la linéarité de ces analyses, mais pas sur le fond. L'ensemble des études de terrain remontant sur les trois pays, sur les deux secteurs, soulève clairement pour un politiste cette question inattendue. Les sociétés peuvent se venger, les acteurs innover dans les sociétés et États projetés, les politiques publiques (projetées), aussi artificielles soient-elles, sont au cœur des processus de changement et anticipent bien les résultats obtenus. Il y a ici un constat que le programme APPI impose à des politistes qui se voient contraints de remettre en cause une bonne partie des approches « par le bas ». *Institutions matters*, ce qui ne fait que renforcer l'importance d'une lecture comparative des thèses institutionnalistes des économistes et celle des politistes néo-institutionnalistes.

ANNEXES

Annexe 1 - Biographie des participants au programme APPI

Annexe 2 - Programme détaillé du colloque

Annexe 3 - Liste des participants inscrits

Annexe 1

BIOGRAPHIE DES PARTICIPANTS AU PROGRAMME APPI

Mohamadou Abdoulaye

Mohamadou Abdoulaye est enseignant à l'université Abdou Moumouni de Niamey et chercheur au Lasdel (Niamey, Niger). Ses travaux s'inscrivent dans le domaine de la socio-anthropologie du développement et de la sociologie des organisations, et ils portent sur le développement rural, le foncier pastoral, la décentralisation et les pouvoirs locaux, principalement au Niger. Ses récents travaux traitent des sociétés rurales face au changement climatique.

Catherine Baron

Catherine Baron est professeure en aménagement de l'espace et urbanisme à l'université Toulouse 1 Capitole et responsable du master « Développement économique et coopération internationale » de l'Institut d'études politiques de Toulouse. Ses travaux s'inscrivent dans le champ de l'économie institutionnelle et portent la gouvernance locale, sur l'accès aux services essentiels (eau potable et assainissement) en Afrique francophone.

Alain Bonnassieux

Alain Bonnassieux est sociologue, chercheur associé au Laboratoire dynamiques rurales de l'université Toulouse Jean Jaurès. Ses travaux sont centrés sur l'Afrique de l'Ouest et portent sur les stratégies d'accès à l'eau potable en milieu rural et urbain, la diversification des organisations paysannes et l'évolution des migrations dans le contexte des crises environnementales et climatiques et des mutations des sociétés africaines.

Mahamadou Danda

Mahamadou Danda a servi comme Premier ministre du Niger au cours de la transition politique de 2010 à 2011. Il a été le ministre de la Jeunesse, des Sports, de la Culture et de la Communication, porte-parole du gouvernement de transition au Niger en 1999, ministre de l'Élevage et de l'Hydraulique de 1987 à 1988. M. Danda a conduit la mission des observateurs de l'Union africaine lors des élections législatives en Guinée en 2013. Il est titulaire d'un doctorat en sciences politiques, et exerce comme enseignant vacataire à l'École nationale d'administration et de magistrature à Niamey et à l'Université nigéro-canadienne (UNICAN) à Niamey.

Dominique Darbon

Dominique Darbon est professeur de science politique et administration publique à Sciences Po Bordeaux et chercheur au LAM (Les Afriques dans le monde). Il travaille sur les politiques publiques et les organisations bureaucratiques dans les pays du sud, et notamment dans les États et sociétés fragiles.

François Enten

François Enten est responsable de la cellule d'animation scientifique du Gret depuis 2014. De formation en gestion et traitement des déchets (DEA à l'INSA de Lyon en 1987), il a travaillé avec MSF et l'UNICEF à différents postes. Il a accompagné son travail d'une démarche réflexive sur les pratiques de l'aide par un cursus en socioanthropologie du développement (DEA en 1999 à l'EHESS Marseille) et une thèse entamée sur les systèmes d'alerte précoce en Éthiopie.

Fabrice Gangneron

Fabrice Gangneron est ingénieur socio-géographe au laboratoire GET (Géosciences environnement Toulouse) de l'Observatoire Midi-Pyrénées. Ses thèmes de recherche portent sur les ressources de l'environnement (eau, sol et végétation) en milieu rural, agricole et pastoral ouest-africain. Il s'intéresse aux enjeux qu'elles peuvent constituer, aux dynamiques à l'œuvre (saisonniers ou de long terme), à travers une approche climatique, sociale et politique.

Peter Hochet

Peter Hochet est titulaire d'une thèse en anthropologie sociale et ethnologie, qu'il a soutenue en 2012 sous la direction de J.-P. Chauveau à l'EHESS. La thèse s'intitule *La terre, l'étranger et le citoyen*. Les relations sociales et politiques à propos de la terre dans un village bwa (Gombélédougou, Burkina Faso). Il assure la coordination scientifique au sein du Laboratoire Citoyennetés de Ouagadougou. Il est associé au Pôle foncier de Montpellier.

Nana Issaley

Nana Issaley est socio-anthropologue de formation, chercheuse au Lasdel et enseignante-chercheuse à l'université de Zinder (Niger). Elle est spécialisée dans l'analyse des services publics au Niger.

Jean-Pierre Jacob

Jean-Pierre Jacob est anthropologue et sociologue du développement, professeur à l'Institut de hautes études internationales et de développement (IHEID) à Genève.

Il est aussi membre du Pôle foncier de Montpellier. Il a également été directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD/France) de 1999 à 2003 et responsable de la recherche au sein du Laboratoire Citoyennetés (Burkina Faso) de 2003 à 2008. Ses travaux portent sur le foncier rural et les services publics à l'échelle locale (Afrique de l'Ouest).

Philippe Lavigne Delville

Socio-anthropologue, directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), Philippe Lavigne Delville travaille à une socio-anthropologie de l'action publique, avec un accent sur les politiques foncières et les politiques et projets de développement. Il est actuellement président de l'APAD. Il a passé de longues années au Gret, organisation non gouvernementale dont il a été directeur scientifique de 1998 à 2008 et est donc particulièrement intéressé à la façon dont les sciences sociales peuvent contribuer à alimenter la réflexion des praticiens sur leurs pratiques.

Geneviève Nguyen

Geneviève Nguyen est maître de conférences (HDR) en économie à l'INP-EN-SAT. Mobilisant les approches de l'économie institutionnaliste, ses thématiques de recherche portent sur les conditions d'adoption des pratiques environnementales des agriculteurs, le rôle des apprentissages collectifs, l'évaluation des politiques agro-environnementales, ainsi que sur l'évolution et la coexistence des formes anciennes et nouvelles d'organisations de la production agricole.

Aurélie Quentin

Aurélie Quentin est maître de conférences en études urbaines à l'université Paris Ouest Nanterre, co-directrice du laboratoire Mosaïques (UMR LAVUE), et rédactrice en chef adjointe de la revue *Justice spatiale/Spatial Justice* (jssj.org). Ses recherches portent sur la circulation internationale des modèles de politiques urbaines, sur les modalités de production de l'action publique, sa dépolitisation et sa spatialisation, et plus généralement sur la dimension politico-éthique de la production de l'espace dans les villes du Sud, notamment en Amérique latine.

Magalie Saussey

Magalie Saussey est socio-économiste, docteure de l'École des hautes études en sciences sociales (Paris). Ses recherches portent sur les femmes au sein d'organisations orientées vers la production de biens et/ou de services (produits agroalimentaires, eau potable, action sociale, environnement...) en Afrique de l'Ouest et

en France. Elle a réalisé une recherche postdoctorale au sein de APPI sur le genre dans les associations d'usagers de l'eau au Burkina Faso (Houndé).

Mahaman Tidjani Alou

Mahaman Tidjani Alou est professeur titulaire de science politique à l'université Abdou Moumouni de Niamey où il assure les fonctions de doyen de la faculté des Sciences économiques et juridiques. Il est chercheur au Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (Lasdel) de Niamey qu'il a dirigé pendant six ans. Il enseigne dans plusieurs universités européennes et participe à des programmes de recherche internationaux. Ses publications portent sur questions de coopération internationale, de la gouvernance démocratique et des pouvoirs locaux en Afrique de l'Ouest, principalement au Niger, avec une analyse fine du rôle de l'État et de la société civile.

Alicia Tsitsikalis

Diplômée de Sciences Po Paris, Alicia Tsitsikalis est socio-économiste et coordinatrice du programme « Eau, assainissement et gestion des déchets » en Asie du Sud-Est au Gret. Elle est spécialisée dans l'accès aux services essentiels en milieu urbain et semi-urbain. Ses domaines d'expertise portent sur l'analyse sociale, économique et institutionnelle des filières d'assainissement et de gestion des déchets, l'analyse, la structuration et la régulation des petits opérateurs privés, la définition, la gestion et l'évaluation de projets dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement.

Héloïse Valette

Héloïse Valette est diplômée de Sciences Po Toulouse et effectue actuellement un doctorat en économie au LEREPS sous la direction de Catherine Baron. Elle travaille sur la gouvernance des ressources en eau et l'accès aux services essentiels d'eau et d'assainissement dans les pays en développement.

Issa Younoussi

Issa Younoussi est socio-anthropologue et chercheur au Lasdel. Il est doctorant à l'École des hautes études en sciences sociales de Marseille et travaille sous la direction du professeur Jean-Pierre Olivier de Sardan. Son sujet de thèse porte sur l'ancrage et les dynamiques locales des politiques publiques dans le secteur hydraulique au Niger.

Annexe 2

PROGRAMME DÉTAILLÉ DU COLLOQUE

Colloque à la Manufacture des Tabacs - Université de Toulouse 1 Capitole
21 allée de Brienne, 31000 Toulouse

Projet de recherche financé par l'ANR les Suds II (2011-2014), coordonné par
Catherine Baron (Sciences Po Toulouse/LEREPS, université Toulouse 1 Capitole)

Mardi 2 décembre 2014 - Journée scientifique

Manufacture des Tabacs, UT1 Capitole, Open Space

13h30 Accueil et mots de bienvenue

C. Kephaliacos, directeur du LEREPS, université Toulouse 1 Capitole
P. Raimbault, directeur de Sciences Po Toulouse

Introduction générale APPI

C. Baron

14h15 L'eau potable, promotion d'un référentiel marchand et maintien d'une diversité de modes de gouvernance

Les dynamiques de construction de l'action publique dans le secteur de l'eau potable : enseignements d'une comparaison des politiques nationales de l'eau (Bénin, Burkina Faso, Niger)

C. Baron, G. Nguyen

15h00 Pause-café

15h15 Des situations locales contrastées

Innovation organisationnelle et pérennisation des modes de gestion des adductions d'eau potable. La gestion partagée : le cas de l'ADAE au Burkina Faso

A. Bonnassieux, A. Tsitsikalis, C. Baron

15h45 Cohérence d'un projet marchand de l'eau au Bénin : concurrences et pluralités des trajectoires

F. Gangneron, H. Valette, A. Bonnassieux

16h15 Quand les communes s'insèrent dans la gestion de l'eau. Illustrations à travers les cas de Chadakori et Baileyara (Niger)

M. Tidjani Alou, I. Younoussi

16h45 Débat

Mercredi 3 décembre 2014 - Journée scientifique

Manufacture des Tabacs, UT1 Capitole, Open Space

- 9h00 **Le foncier rural, entre privatisation et recherche d'une gouvernance hybride**
- 9h15 La production des textes juridiques sur l'élevage au Niger : un exemple de participation des experts et de la société civile dans la formulation des politiques publiques
M. Abdoulaye
- 9h45 Quelle place pour la reconnaissance des droits coutumiers dans la réforme foncière burkinabé ? Entre substitution et adaptation
J.-P. Jacob, P. Hochet
- 10h15 **Pause-café**
- 10h30 Temps des politiques, temps des projets : confusion des temporalités et contradictions institutionnelle dans la réforme foncière au Bénin
P. Lavigne Delville
- 11h00 Le Code rural et les commissions foncières au Niger.
N. Issaley, M. Abdoulaye
- 11h30 **Débat**
- 12h30 **Buffet**
- 14h00 **La question de l'action publique : propositions d'analyses transversales**

Entrée 1 - Les transferts de modèles et « sentiers de dépendance » institutionnels
M. Tidjani Alou
- 14h45 Entrée 2 - Les processus de changement dans les politiques publiques
P. Lavigne Delville
- 15h30 Entrée 3 - Stratégies de mise en œuvre et institutionnalisation de la politique : instruments, dispositifs et outils de l'action publique
J.-P. Jacob
- 16h30 **Pause-café**
- 16h45 **Mise en perspective par les grands témoins et débat**
M. Danda, D. Darbon

Jeudi 4 décembre 2014 - Dialogue praticiens/chercheurs

Manufacture des Tabacs, Amphithéâtre Guy Isaac

- 9h00 **Accueil des participants**
- 9h15 **Mots de bienvenue**
C. Kephaliacos, directeur du LEREPS, université Toulouse 1 Capitole
P. Raimbault, directeur de Sciences Po Toulouse
- 9h30 **Introduction à la journée, présentation des questionnements du programme de recherche**
C. Baron
- 9h45 **Les dilemmes de l'action publique dans les pays sous régime d'aide : essai de synthèse des résultats de la recherche**
P. Lavigne Delville
- 10h30 **Pause-café**
- 11h00 **Présentation du guide**
A. Tsitsikalis, F. Enten

Discussions autour de la structure du guide et ses orientations
A. Tsitsikalis, F. Enten

Présentation et mise en place des groupes de travail
- 12h30 **Buffet**
- 14h00 **Groupes de travail (deux animateurs par groupe)**
- 16h00 **Pause-café**
- 16h30 **Restitution des groupes de travail et débat sur chaque entrée**
- 17h30 **Débat général et synthèse**
F. Enten, A. Tsitsikalis, P. Lavigne Delville
- 18h00 **Clôture de la journée**
F. Enten

Annexe 3

LISTE DES PARTICIPANTS INSCRITS

Abdoulaye Mohamadou	Lasdel, université Abdou Moumouni de Niamey (Niger)
Baron Catherine	LEREPS, université Toulouse 1 Capitole / Sciences Po Toulouse
Bazié Jean-Bosco	Eau Vive
Bonnassieux Alain	Université Toulouse 2 Jean Jaurès (UT2J)
Boudreaux Lola	Sciences Po Toulouse
Buclet Benjamin	Prospective et coopération
Carlier Rodolphe	Gret
D'Aboville Maëylis	Midi-Pyrénées Coopdev'
Danda Mahamadou	Ancien Premier ministre de la transition au Niger, École nationale d'administration et de magistrature de Niamey, UNICAN
Darbon Dominique	LAM, Sciences Po Bordeaux
Enten François	Gret
Fall François Seck	LEREPS, université Toulouse 1 Capitole / UT2J
Gangneron Fabrice	GET, Observatoire Midi-Pyrénées
Hochet Peter	Laboratoire Citoyennetés, Ouagadougou (Burkina Faso)
Issaley Nana	Lasdel, université de Zinder (Niger)
Jacob Jean-Pierre	Institut de hautes études internationales et de développement, Genève
Kephaliacos Charilaos	LEREPS, université Toulouse 1 Capitole / ENSAT
Lavigne Delville Philippe	GRED, IRD
Le Jalle Christophe	PS Eau
Leclerc Joannie	Suez Environnement
Leroux Émilie	Comité français pour la solidarité internationale
Mahe Jean-Pierre	Experts solidaires
Mansion Aurore	Gret
Marty Joël	Agence de l'eau Adour-Garonne
Modlic Claire	GRED, IRD

Münch Zoé	Sciences Po Toulouse
Naulet Frédéric	Gret
Nguyen Geneviève	ENSAT, Institut national polytechnique
Oudot-Leyronas Stéphanie	Agence française de développement (AFD)
Quentin Aurélie	Université Paris Ouest Nanterre
Raimbault Philippe	Sciences Po Toulouse
Saussey Magalie	CIRTES, Université catholique de Louvain
Tidjani Alou Mahaman	Lasdel, université Abdou Moumouni de Niamey (Niger)
Tsitsikalis Alicia	Gret
Valette Héloïse	LEREPS, université Toulouse 1 Capitole
Younoussi Issa	Lasdel, Niamey (Niger)
Zoungrana Karim	ADAE, Burkina Faso

UNE ACTION PUBLIQUE ÉCLATÉE ?

Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (APPI) Burkina Faso, Niger, Bénin

La plupart des pays d'Afrique de l'Ouest s'inscrivent dans une dynamique d'action publique pluri-acteurs et multi-niveaux, marquée par une dépendance financière à l'aide, une multiplicité d'interventions d'acteurs peu coordonnés, une pluralité des normes et un foisonnement d'initiatives aux échelles locales tentant de pallier les carences des dispositifs étatiques ou cherchant à s'y substituer.

L'objectif du projet de recherche APPI, « Une action publique éclatée ? », mené dans le cadre de l'ANR les Suds II, est de comprendre comment, dans des pays africains dépendants de l'aide, se construit et se met en œuvre l'action publique. Il a pour cela mobilisé les concepts et méthodes issus de plusieurs courants d'analyse tels que les sciences politiques, la socio-anthropologie du développement et l'économie institutionnelle, avec un souci d'empirisme. Dans une logique de comparatisme de proximité, les travaux ont été menés dans trois pays voisins (Bénin, Burkina Faso, Niger) et deux secteurs différents, l'eau potable et le foncier rural, qui ont fait l'objet de nombreuses réformes ces dernières années, souvent impulsées ou rendues possibles par l'aide internationale.

Ce document constitue les actes du Colloque de restitution du programme de recherche APPI qui a permis la mise en débat des résultats de la recherche, à travers les regards des chercheurs du programme et des praticiens. Les recherches ont permis de discuter les lectures trop mécanistes des processus de définition des politiques publiques. Elles ont mis en avant des processus contingents, encadrés dans des histoires politiques et institutionnelles différentes selon les pays, caractérisés par une sectorisation de l'action publique. Elles ont analysé le rôle des réseaux d'acteurs, traversant les frontières entre État, bailleurs de fonds, experts, société civile et privés. Elles ont enfin permis de montrer comment des initiatives impulsées au niveau local peuvent influencer, dans certains contextes et sous certaines conditions, sur l'élaboration des politiques. Ce document donne ainsi des clés pour comprendre les processus de réformes, leurs avancées et leurs contradictions.

Dans un souci de dialogue entre chercheurs et praticiens, le programme APPI a associé, dès le départ, un opérateur de développement, l'ONG française le Gret. Un des objectifs était de prendre en compte l'expérience de praticiens (responsables de politiques publiques, experts, agents d'ONG et bailleurs de fonds) et de traduire les résultats de la recherche académique dans un « Guide de réflexion sur les politiques publiques » à leur usage. La dernière partie de ces actes est consacrée à la restitution des débats préparatoires.