

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, 50e année, n° 2, 189-208.

6. Batifoulier 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).



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