

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.



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