

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.



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