

Anthropologie & développement

Revue de l'APAD

N°45 / 2016

Éditorial / Editorial (Ludovic Kibora)

Dossier : La fabrique de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide'
The Making of Public Policy in Countries 'under an Aid Regime'

Introduction. Regards sur l'action publique en Afrique (Philippe Lavigne Delville)

Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' (Philippe Lavigne Delville)

La fabrique pragmatique des politiques publiques (Philippe Zittoun)

Coproduction de la sécurité publique dans le Nord-Bénin. Le rôle des associations de chasseurs dans la lutte contre les coupeurs de route (Issifou Abou Moumouni)

L'intégration et la mise en œuvre des principes marchands dans le secteur de l'eau en milieu rural et semi-urbain béninois. Une analyse des réformes et des pratiques (Héloïse Valette, Fabrice Gangneron, Alain Bonnassieux)

Lu et à lire

Du côté des thèses

Annexes / Appendices

Photo couverture : Philippe Lavigne Delville

Conception maquette couverture : Jacky Bouju

Réalisation : Espace Copie

APAD

APAD Editions

www.apad-association.org

Numéro simple : 20 €

ISSN : 2276-2019
ISBN : 979-10-93476-04-9



APAD

La fabrique de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide'

Anthropologie & développement

45



45

Anthropologie & développement

La fabrique de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide'

The Making of Public Policy in Countries 'under an Aid Regime'

Coordonné par

Philippe LAVIGNE DELVILLE

Anthropologie & développement

Revue de l'APAD

n° 45 / 2016



La fabrique de l'action publique
dans les pays 'sous régime d'aide'

*The Making of Public Policy
in Countries 'under an Aid Regime'*

Philippe Lavigne Delville (éd.)

Anthropologie & développement est une revue bilingue à comité de lecture, publiée par l'APAD.
Les articles publiés dans les précédents numéros sont disponibles sur <http://apad.revues.org/>
avec une barrière mobile de un an.

Anthropologie & développement is a bilingual peer reviewed journal, published by APAD.
Papers from earlier issues are available on <http://apad.revues.org/> after one year.

Comité de lecture

Sylvie **Ayimpam**
(IMAF, Aix-en-Provence, France)
Thomas **Bierschenk**
(Université Mainz, Allemagne)
Giorgio **Blundo**
(EHESS, Marseille, France)
Jacky **Bouju**
(AMU, CEMAF, Aix-en-Provence,
France)
Laurence **Boutinot**
(CIRAD, Montpellier, France)
Mirjam **de Bruijn**
(ASC, Leiden, Pays-Bas)
Ann **Cassiman**
(Faculty of Social Sciences,
Leuven, Belgique)
Jean-Pierre **Chauveau**
(IRD, Montpellier, France)
Jean **Copans**
(Université Paris Descartes,
Paris, France)
Abdou Salam **Fall**
(IFAN, Université Cheick-Anta
Diop, Dakar, Sénégal)

Marion **Fresia**
(Institut d'ethnologie,
Neuchâtel, Suisse)
Sten **Hagberg**
(Université d'Uppsala, Uppsala,
Suède)
Oumarou **Hamani**
(LASDEL, Niamey, Niger)
Jean-Pierre **Jacob**
(IHEID, Genève, Suisse)
Ludovic **Kibora**
(CNRST, INSS, Ouagadougou,
Burkina Faso)
Pierre Joseph **Laurent**
(UCL, Louvain-la-Neuve, Belgique)
Philippe **Lavigne Delville**
(IRD, UMR GRED, Montpellier,
France)
Pierre-Yves **Le Meur**
(IRD, UMR GRED, Montpellier,
France)

David **Lewis**
(London School of Economics,
Londres, Grande Bretagne)
Christian **Lund**
(Copenhagen University,
Danemark)
Pascale **Moity-Maïzi**
(SUPAGRO, Montpellier, France)
Roch **Mongbo**
(Université Abomey-Calavi &
LADYD, Bénin)
Tania Murray **Li**
(University of Toronto, Canada)
Jean-Pierre **Olivier de Sardan**
(LASDEL, Niamey, Niger)
Fatoumata **Ouattara**
(IRD, UMR LPED, Marseille,
France)
Maud **Saint Lary**
(IMAF, Paris, France)
Mahaman **Tidjani Alou**
(LASDEL, Niamey, Niger)

Comité de rédaction

Sylvie **Ayimpam**
Barbara **Bentz**
Laurence **Boutinot**

Véronique **Dorner**
Sarah **Fichtner**
Jean-Pierre **Jacob**

Gabriella **Körling**
Fatoumata **Ouattara**
Abdoulaye **Sounaye**

Secrétaires de rédaction

Barbara **Bentz** et Fatoumata **Ouattara**

Directeur de publication

Philippe **Lavigne Delville**

Instructions aux auteurs/Editorial Rules

Voir sur le site de l'APAD/see APAD website

APAD Éditions

www.apad-association.org

E-mail: contact@apad-association.org

Anthropologie & développement

n° 45 / 2016

Sommaire / Contents

Éditorial / Editorial	5
<i>Ludovic Kibora</i>	
Dossier : La fabrique de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' / The Making of Public Policy in Countries 'under an Aid Regime'	11
Regards sur l'action publique en Afrique. Introduction	13
<i>Philippe Lavigne Delville</i>	
Looking at Public Policy in Africa. Introduction.....	23
<i>Philippe Lavigne Delville</i>	
Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide'	33
<i>Philippe Lavigne Delville</i>	
La fabrique pragmatique des politiques publiques	65
<i>Philippe Zittoun</i>	
Coproductio	
n de la sécurité publique dans le Nord-Bénin. Le rôle des associations de chasseurs dans la lutte contre les coupeurs de route.....	91
<i>Issifou Abou Moumouni</i>	
L'intégration et la mise en œuvre des principes marchands dans le secteur de l'eau en milieu rural et semi-urbain béninois. Une analyse des réformes et des pratiques	113
<i>Héloïse Valette, Fabrice Gangneron, Alain Bonnassieux</i>	
Lu et à lire	143

Du côté des thèses	169
Annexes / Appendices	185
Le Bureau de l'APAD / APAD Board.....	187
Adhérer à l'APAD / Join the APAD.....	188



Ce numéro est publié avec le soutien du Bureau de la coopération suisse à Cotonou, de l'Ambassade royale des Pays-Bas au Bénin, de l'Agence française de développement, dans la cadre de la valorisation scientifique du colloque de Cotonou.



Correction et mise en forme : Marie-Christine Polge

Maquette de couverture : Jacky Bouju

Photo de couverture : Philippe Lavigne Delville

Éditorial

Ludovic Kibora

La fabrique de l'action publique : les suites du colloque de Cotonou

Ce numéro d'*Anthropologie & développement* débute la valorisation scientifique du dernier colloque de l'APAD, qui s'est tenu à Cotonou (Bénin) en novembre 2015, sur le thème de « la fabrique de l'action publique ». Organisé en partenariat avec le Laboratoire d'analyse des dynamiques de développement (LADYD/FSA) de l'université d'Abomey Calavi, le LASDEL et l'IRD, et avec le parrainage de l'IPPA (International Public Policy Association), du projet ANR APPI¹ et du ministère béninois de l'Évaluation, ce colloque a rassemblé près de 120 participants, autour d'une centaine de communications. La valorisation scientifique du colloque, qui commence avec ce numéro 45, sera complétée par un numéro double d'*Anthropologie & développement* qui est en préparation.

Je tiens ici à renouveler au nom de l'APAD nos remerciements les plus chaleureux au comité d'organisation, aux partenaires financiers et aux nombreux participants qui ont fait du colloque 2015 une grande réussite tant en termes scientifiques qu'organisationnels. La suppression de toute référence géographique dans la dénomination de l'APAD lors de l'assemblée générale tenue en marge de ce 12^e colloque confirme la volonté d'ouverture de notre Association au monde entier. C'est aussi dans cette dynamique que s'inscrit la valorisation de résultats du colloque et les actions futures de l'« Association pour l'anthropologie du changement social et du développement ».

¹ « Une action publique éclatée ? Production et Institutionnalisation de l'action publique », projet de recherche financé par l'Agence nationale de la recherche : <http://www.gret.org/wp-content/uploads/VF2-appi-actes-web.pdf>.

Un atelier de formation à l'écriture scientifique

Les colloques de l'APAD ont toujours été des moments de rencontres et de partages, mais aussi de prise de résolutions afin de renforcer les bases scientifiques de l'Association et sa contribution aux actions de développement. C'est ainsi que, avec l'accord de leurs partenaires financiers, l'APAD et le LADYD ont pu organiser en septembre 2016 à Cotonou un atelier d'écriture scientifique, à destination des doctorants et jeunes chercheurs africains ayant présenté une communication au colloque, pour leur permettre de renforcer leurs capacités en la matière, et de présenter des textes améliorés dans le cadre du processus de valorisation du colloque.

Animé en collaboration avec des membres des comités de rédaction d'*Anthropologie & développement* et d'*Afrique contemporaine*, cet atelier a permis de discuter le fonctionnement d'une rédaction, les processus de sélection et de relecture, les critères d'évaluation des textes. Grâce à un travail collectif approfondi sur les communications, chacun a pu voir les qualités et les faiblesses de son texte, et bénéficier de conseils précis pour l'améliorer. Le tout a permis de mettre en avant, par l'exemple, les « ficelles » d'articles de qualité. De l'avis de tous, c'est une expérience à renouveler ! L'accompagnement et la formation de jeunes chercheurs sont des actions fortes de l'APAD qui se manifestent à travers de tels cadres, comme lors des séminaires organisés par les membres dans leurs institutions. Nous osons compter sur le soutien financier de nos partenaires afin de pouvoir inviter plus de participants lors des prochaines sessions. D'autant que le budget disponible n'a permis d'inviter que peu de participants venant des pays voisins.

Vers le colloque 2018

Poursuivant la logique d'alternance entre l'Afrique et l'Europe, le prochain colloque international de l'APAD se déroulera à l'université de Roskilde, au Danemark, en mai 2018, sur le thème « migrations, citoyennetés, développement ». Organisé en partenariat avec les universités de Roskilde et de Copenhague, ce colloque sera l'occasion de faire un bilan des recherches récentes sur les migrations, tant intra-nationales que régionales ou internationales. Nous souhaitons en particulier interroger la

façon dont les migrants sont intégrés, à des degrés variés, dans les différents espaces politiques locaux ou nationaux où ils s'installent, obtiennent ou revendiquent certains droits, et la façon dont ils gèrent ces différentes appartenances et identités, contribuant à des citoyennetés plurielles. Nous souhaitons aussi interroger la façon dont les politiques publiques, les politiques internationales, les politiques d'aide, qui s'emparent depuis quelques années des questions de sécurité et de migration, cherchent à peser sur ces mobilités, sur les formes d'accès aux droits – accordés ou refusés – aux migrants.

Ce colloque bilingue (français/anglais) permettra de renforcer les liens avec les communautés scientifiques anglophones. Il sera organisé sous la forme d'un appel à panels. L'appel à panels sera diffusé en mars 2017. Nous espérons que ce thème intéressera de nombreux Apadiens !



Ludovic Kibora est maître de recherche en anthropologie
directeur de l'Institut des sciences des sociétés (INSS/CNRST)
vice-président de l'APAD
E-mail : kludovic@yahoo.fr

Editorial

Ludovic Kibora

The Making of Public Action: Following Up on the Cotonou Conference

This issue of *Anthropologie & Développement* begins the publication of selected communications presented at APAD's latest conference, which was held in Cotonou (Benin) in November 2015, on the subject of "producing public action". Organised in partnership with the University of Abomey Calavi's Laboratoire d'Analyse des Dynamiques de Développement (LADYD/FSA), the LASDEL and the IRD, and sponsored by the International Public Policy Association (IPPA), the French National Research Agency's APPI project² and Benin's Ministry of Evaluations, this symposium brought together nearly 120 people around approximately one hundred presentations. The publication process that begins with this issue No 45 will be completed in a forthcoming double issue of *Anthropologie & Développement*.

In the name of APAD, I would like to take this opportunity to renew my warmest thanks to our organisation committee, financial partners and the many participants, who all made the 2015 symposium a huge success both scientifically and logistically. The removal of any geographic reference from APAD's name during the General Assembly held on the sidelines of this 12th conference confirms our determination to open our Association to the entire world. This dynamic also guides the publication of the conference's papers and the future actions of our « Association for the Anthropology of Social Change and Development ».

² "Splintered Public Action? Producing and Institutionalising Public Action", a research project funded by the French National Research Agency (ANR): <http://www.gret.org/wp-content/uploads/VF2-appi-actes-web.pdf>

A Scientific Writing Workshop

APAD's symposiums have always been for coming together and sharing, as well as times to pass resolutions to strengthen the Association's scientific foundations and its contributions to development actions. Thus, with the agreement of their financial partners, APAD and LADYD were able to hold a scientific writing workshop in Cotonou in September 2016 for African doctoral students and young researchers who presented papers at the conference. The objective was to allow them to strengthen their capacities in writing academic papers and present improved papers as part of the publication process.

Run with the participation of the members of the *Anthropologie & développement* and *Afrique Contemporaine* editorial committees, this workshop covered the different steps in the publication process: how editorial staffs operate, the selection and revision process, and manuscript evaluation criteria. In-depth group work on manuscripts allowed all the participants to see the qualities and weaknesses in their texts and receive valuable advice to improve them. The workshop allowed participants to concretely identify the "tricks of the trade" behind high-quality articles. The general consensus was that this is something to repeat!

Supporting and training young researchers are among APAD's flagship activities, along with the workshops given by its members in their own institutions. We hope to count on our financial partners' support to be able to invite more people to participate in future sessions. For this first workshop, the available budget only allowed us to invite a few participants from neighbouring countries.

On Route to the 2018 Conference

Continuing the logic of alternating between Africa and Europe, APAD's next international Conference will be held at the University of Roskilde, in Denmark, in May 2018, on the topic of the "migrations, development, citizenship" nexus. Organised in partnership with the Universities of Roskilde and Copenhagen, this symposium will be an opportunity to report on recent research on intra-national, regional and international migration. In particular, we would like to examine how migrants are integrated, to different degrees, into the various local or national political spaces where

Ludovic Kibora

they live, obtain or demand certain rights, and how they manage these different senses of belonging and identities, contributing to plural citizenships. We also wish to examine how public policies, international policies and aid policies that in recent years have taken up the issues of security and migration are seeking to influence these mobilities and the forms of access to the rights—granted or refused—to migrants.

This bilingual (French/English) symposium will be a way to strengthen ties with English-speaking scientific communities. It will be organised in the form of a call for panels. The call for panels will be issued in March 2017. We hope that this topic will be of interest to many APAD members!



Ludovic Kibora is a Senior Researcher in Anthropology
Director of the Institut des sciences des sociétés (INSS/CNRST)
Vice-President of APAD
E-mail : kludovic@yahoo.fr



Dossier

La fabrique de l'action publique
dans les pays 'sous régime d'aide'

*The Making of Public Policy
in Countries 'under an Aid Regime'*

Regards sur l'action publique en Afrique

Introduction

Philippe Lavigne Delville

Que signifie parler d'action publique en Afrique, et plus largement dans les pays « sous régime d'aide » où l'aide internationale, ses institutions, ses financements, jouent un rôle structurel ? Un regard en termes d'action publique apporte-t-il des éclairages nouveaux sur les politiques et les interventions de développement, étudiées de longue date par la socio-anthropologie du développement ?

Intitulé « la fabrique de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », le 12^e colloque international de l'APAD¹ avait pour objectif de débattre de ces questions, à la fois en rassemblant des travaux récents sur les questionnements classiques de la socio-anthropologie du développement (les interventions de développement à l'échelle locale, les services publics et collectifs, etc.) et en explorant des objets encore nouveaux, comme la façon même dont sont produites et négociées les politiques d'aide et les politiques publiques nationales. Il visait aussi à décloisonner les recherches sur ces objets, entre socio-anthropologie du développement, sociologie politique de l'action publique et science politique.

Les textes réunis dans ce dossier entament la valorisation scientifique du colloque et explorent la problématique de l'action publique en Afrique.

¹ Ce colloque s'est déroulé à Cotonou, du 19 au 21 novembre 2015, en partenariat avec le LADYD (Laboratoire d'analyse des dynamiques de développement, Faculté des sciences agronomiques, université d'Abomey-Calavi), le LASDEL (Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local), l'université d'Abomey Calavi et l'IRD (Institut de recherche pour le développement).

Politiques de développement, projets de développement : une action publique internationalisée et extravertie

La socio-anthropologie du développement a principalement étudié les projets de développement, et ne s'intéresse que depuis quelques années aux politiques publiques en tant que telles.

Le projet de développement est, depuis l'époque coloniale, le mode privilégié d'intervention publique. L'intervention coloniale est une intervention en archipel, qui se concentre sur les espaces jugés utiles (les centres urbains, les zones aménagées pour l'irrigation, les zones de cultures de rente) et où la « mise en valeur » est confiée à des sociétés d'aménagement ou de développement publiques ou parapubliques dans ce qui est déjà « une administration à deux vitesses » (Blundo, 2011).

Lancée à l'époque du New Deal aux États-Unis, la Tennessee Valley Authority est l'archétype (très empirique au début ; cf. Hargrove, 1994) des projets d'aménagement régional intégré (Garel, 2003). Ce sera le modèle de projets coloniaux de « mise en valeur ». Les États indépendants multiplient ces projets, confiés à des sociétés régionales de développement, avant qu'ils soient disqualifiés pour leur inefficacité et leur coût pour la puissance publique, à la veille des ajustements structurels, et quasiment abandonnés par la suite. James Scott (1998) qualifiera de « haut modernisme » ce mélange de volonté techniciste de rationalisation des sociétés et de la nature, et de pouvoirs autoritaires.

Le projet de développement était ainsi à l'origine un instrument des politiques étatiques, confié à des institutions étatiques. La figure du projet telle qu'elle s'est développée dans les années 1990 à 2000 s'inscrit dans le contexte spécifique de l'après ajustement, où l'État était marginalisé et où, dans les politiques des bailleurs de fonds, des projets sortis de l'administration se substituent à des politiques nationales (Naudet, 1999). C'est à cette phase que correspond la multiplication – parfois désordonnée – de projets de toutes sortes, la généralisation des financements de court terme et du principe de mise en concurrence, la systématisation des outils de management de projet, et finalement la diffusion vers les collectivités locales, les organisations paysannes, les ONG nationales, de cette culture bureaucratique du projet.

Les projets de développement comme substituts aux politiques nationales sont eux-mêmes mis en cause à partir des années 2000 : les effets pervers de cette multiplication de projets deviennent ingérables ; cherchant à se relégitimer après la « fatigue de l'aide » qui a suivi la chute du mur de Berlin, les institutions d'aide mettent à nouveau en avant les États et affirment agir en appui aux politiques. L'appropriation, l'*ownership* (Raffinot, 2010), deviennent des maîtres-mots. La Déclaration de Paris entérine ce changement de doctrine, qui ne se traduit que partiellement par des changements de pratique (Wood, Betts, Etta *et al.*, 2011).

Désormais, par un nouveau mouvement de balancier, l'aide programme, les financements groupés (« *basket funding* » en appui aux politiques sectorielles) voire l'aide budgétaire, sectorielle ou non (Arnal, 2007), sont valorisés. Les bailleurs de fonds tentent de se coordonner autour de programmes pluriannuels, couplant objectifs stratégiques et institutionnels, et objectifs quantitatifs en termes de résultats. Ils réduisent leurs financements aux ONG pour la mise en œuvre de leurs propres projets de terrain, et les orientent vers une fonction de plaidoyer ou d'expérimentation d'une part, et de mise en œuvre des politiques en sous-traitance au sein des programmes nationaux d'autre part.

Le retour des politiques s'effectue cependant sous de fortes contraintes. Elles doivent être approuvées par les bailleurs de fonds et respecter les cadrages macro-économiques, dans ce que Bergamaschi (2008) appelle « *a donor-driven ownership* ». Les Objectifs du millénaire pour le développement et la Déclaration de Paris entérinent une « co-responsabilité » des États et des bailleurs de fonds aboutissant à un « *increasing entanglement of donor institutions and recipient administrative systems* » (Whitfield et Fraser, 2009 : 19).

Une part importante de la définition des politiques publiques ou de leur mise en œuvre relève désormais d'acteurs nationaux fortement internationalisés et multipositionnés (Diallo, 2012). Les ministères sectoriels retrouvent un plus grand contrôle sur les politiques, mais les mécanismes de financement continuent largement à suivre des procédures spécifiques, quand les tentatives de coupler procédures nationales et procédures des bailleurs de fonds n'aboutissent pas à une « co-production du retard » (Blundo, 2015). Bien plus, la volonté de suivre les procédures financières nationales amène les bailleurs de fonds à

pousser à une restructuration des modalités même de la gestion publique, accentuant leur ingérence au cœur du fonctionnement des États (Raffinot et Samuel, 2006).

Dans ce modèle, le projet ne disparaît pas, il reste une modalité privilégiée de mise en œuvre des politiques, au sein de programmes d'envergure nationale. La managérialisation n'est pas remise en cause, bien au contraire. Au sein même de cette gouvernance internationalisée, les configurations varient. À côté de ces programmes (programme décennal de l'éducation, etc.), certains secteurs relevant de problèmes globaux comme les grandes endémies sont traités par des dispositifs spécifiques, largement transnationaux, comme le Fonds mondial contre le sida, le paludisme et la tuberculose (Eboko, 2015).

Depuis le début des années 2000, les pays africains sont dans une situation de coproduction assumée de l'action publique entre États et bailleurs de fonds (et parfois ONG internationales), entérinant et institutionnalisant la souveraineté limitée des États dans des formes ambiguës de gouvernance internationalisée. Les configurations varient cependant (Fraser et Whitfield, 2009). La gestion de la dépendance à l'aide relève, pour Bayart, de stratégies d'extraversion, qui sont historiquement un mode d'articulation des élites africaines au reste du monde (Bayart, 1999). La capacité des bailleurs de fonds à imposer leurs conceptions est débattue. Les bailleurs de fonds sont eux-mêmes prisonniers d'un jeu où ils ont besoin de dépenser pour exister, et où les temporalités ne sont pas en leur faveur. De plus, focaliser le regard sur l'aide amène à laisser dans l'ombre les stratégies politiques qui se jouent à travers, et parfois sous, ces processus de négociation des politiques. L'analyse de la production des politiques foncières en Ouganda (Gay, 2016) montre ainsi comment le pouvoir central doit négocier avec les élites politiques régionales et le parlement, dans des processus complexes, très politiques, où l'aide, ses cadrages, ses experts, sont finalement bien peu présents.

Sur différents champs, on observe des tentatives de la part des institutions étatiques pour garder ou reprendre le contrôle de ressources stratégiques, pour remettre en cause des politiques de décentralisation ou de transfert de pouvoir et de ressources qui avaient été mises en place

sous la forte impulsion de l'aide au plus fort de la faiblesse des États². Par ailleurs, l'action de l'État ne se limite pas aux secteurs liés à l'aide. En coordination, en substitution ou en opposition aux actions des institutions étatiques, d'autres acteurs, nationaux ou internationaux, prennent en charge la définition et le traitement de problèmes considérés comme publics ou collectifs. Bref, prendre acte du fait que l'action publique est pluri-acteurs, internationalisée et extravertie oblige à s'interroger de façon empirique sur les configurations politiques et institutionnelles, sur la structure des arènes, sur les acteurs en jeu et leurs relations, sur les controverses et leurs enjeux et à explorer ces modalités ambiguës de coproduction de l'action publique en pays 'sous régime d'aide'.

Politiques publiques, action publique, gouvernabilité : présentation du dossier

Partout dans le monde, le tournant néolibéral a déplacé les rapports entre État, secteur privé et secteur associatif dans la production et la mise en œuvre des politiques publiques, à partir de modèles très différents, liés aux trajectoires politiques des États. La contribution du secteur privé et du secteur associatif est davantage valorisée. Les logiques managériales se développent. Ces recompositions prennent des formes pour partie spécifiques dans les pays africains, du fait de leur histoire politique et institutionnelle, et du fait de la prégnance de l'aide internationale.

Les quatre contributions réunies dans ce dossier explorent différentes facettes de la question de l'action publique en Afrique. Partant du questionnement global du colloque, *Philippe Lavigne Delville* plaide pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide'. Pour lui, une telle perspective conforte et élargit à la fois les questionnements de la socio-anthropologie du développement. Ce que l'on appelle « politiques ou actions de développement », dit-il, relève largement de ce qui est ailleurs qualifié de politiques publiques, de secteur d'économie sociale et solidaire. Déplacer le questionnement permet un regard nouveau sur cette action publique largement extravertie, en

² Cf. sur la faune sauvage en Tanzanie : Benjaminsen, Goldman, Minwary *et al.*, 2013.

distinguant mieux dans la mise en évidence des gaps et des contradictions, ce qui relève des contradictions structurelles de l'action publique de ce qui relève des effets de configurations spécifiques aux pays sous régime d'aide. Multiplications d'acteurs, luttes interinstitutionnelles, problèmes d'ingouvernabilité liés à l'explosion des acteurs de l'action publique, sont en effet des processus globaux. Poser les questions en termes d'action publique amène de plus à s'intéresser davantage à l'amont des politiques et des projets, à la façon dont les cadrages internationaux sont produits, aux processus internationalisés de fabrication des politiques publiques où enjeux de *policy* (politique sectorielle), de *politics* (de lutte pour le pouvoir), de *polity* (de contrat social) s'imbriquent étroitement. Ce qui apporte un regard nouveau tant sur ces formes de gouvernance internationalisée que sur le politique en Afrique. Une telle perspective, soutient Lavigne Delville, nécessite un dialogue critique avec la sociologie politique de l'action publique, qui a développé des concepts et des outils d'analyse pertinents, même s'ils ne peuvent évidemment pas être importés sans une mise à l'épreuve critique.

Donner à voir ces questionnements et ces approches à un public apadien est l'objectif du deuxième article de ce dossier. À partir de ses travaux et de la conférence inaugurale qu'il a donnée lors du colloque, *Philippe Zittoun* présente une approche « pragmatique » de l'action publique, qui s'intéresse aux processus par lesquels des énoncés de problèmes sont formulés et propagés, et par lesquels des acteurs porteurs d'enjeux tentent d'assembler des problèmes et des solutions, de rendre traitables des problèmes. Il montre l'importance du travail de cadrage et d'argumentation, inhérent aux politiques publiques, et l'importance à accorder aux pratiques discursives, aux discours en acte. Il montre à quel point ce processus, même lorsqu'il emprunte un discours technicisé, est profondément politique. Philippe Zittoun situe cette approche dans un panorama des travaux en science politique et sociologie politique sur l'action publique, montrant l'éclatement de ce champ en de multiples courants, illustrant la spécificité des recherches de « *policy process analysis* », qui cherchent non pas à proposer des solutions aux décideurs mais à élucider les processus eux-mêmes, et soulignant les concepts clés mis en avant au cours de l'histoire de la discipline. Bien au-delà de la défense et de l'illustration d'une façon d'aborder la question de l'action

publique, ce texte est aussi une introduction à ce champ de recherche, dont il montre la diversité et le foisonnement.

Portant sur des cas béninois, les deux articles suivants illustrent deux facettes des questionnements en termes d'action publique. Apportant sa contribution aux débats sur la coproduction de l'action publique entre acteurs hétérogènes (Olivier de Sardan, Abdelkader, Diarra *et al.*, 2011), *Issifou Abou Moumouni* s'interroge sur les collaborations qui se sont institutionnalisées entre forces de gendarmerie et associations de chasseurs dans le nord-est du Bénin. Au cours des années 1990, les chasseurs, confrérie traditionnelle des sociétés rurales d'Afrique des savanes, se sont organisés en associations de lutte contre la délinquance. Ils sont régulièrement mobilisés par les forces de l'ordre dans la lutte contre le banditisme, et en particulier les coupeurs de route. Leur connaissance de la brousse, leur capacité à affronter le danger, en font des auxiliaires précieux, et eux-mêmes se considèrent comme tels. On observe ainsi depuis une vingtaine d'années une certaine coproduction de la sécurité mobilisant dispositifs étatiques et acteurs non étatiques, ces derniers complétant l'action des forces de l'ordre dans des contextes ou sur des registres où celles-ci ne peuvent pas agir. La nature semi-officielle de leur intervention permet aussi aux membres des associations de chasseurs de s'affranchir des contraintes auxquelles sont soumises les forces de l'ordre, et les chasseurs sont réputés responsables d'exécutions extrajudiciaires de coupeurs de route, maquillées en légitime défense lors des attaques. Les autorités étatiques valorisent la contribution des chasseurs à la sécurité publique, les enjoignent de remettre les suspects à la gendarmerie, tout en couvrant les pratiques illégales qui suppléent leurs propres limites. Loin de traduire un affaiblissement de l'État, ces formes de coproduction sont, pour Issifou Abou Moumouni, une stratégie de construction locale de l'État.

Héloïse Valette, Fabrice Gangneron et Alain Bonnassieux s'intéressent quant à eux à la fabrique d'une politique sectorielle, celle de l'eau potable en milieu rural et en milieu périurbain au Bénin. Dans ce secteur, la Conférence de Dublin a, en 1994, entériné le principe marchand : le service de l'eau doit s'autofinancer par la vente de l'eau. Ce principe est transcrit dans la politique nationale béninoise quelques années après, au tournant des années 2000, et remet en cause le cadre institutionnel antérieur de la

« gestion communautaire ». Mais les doctrines internationales ne se traduisent pas mécaniquement (Delpeuch, 2009). À chaque passage d'une échelle à l'autre, les principes sont traduits et reformulés, les enjeux varient, les acteurs aussi. La réforme du secteur de l'eau potable au Bénin est proche de celle qu'ont connue, à peu près à la même époque, les pays voisins : responsabilité communale du service, délégation de sa mise en œuvre à des organisations privées. Mais les cadres du ministère de l'Eau ont imposé une vision restrictive des acteurs privés, valorisant les entrepreneurs privés et rejetant la petite ouverture légale sur la délégation de gestion à des associations d'usagers. Ils se sont aussi battus pour conserver une centralisation des appels d'offre pour la réalisation des nouvelles adductions d'eau et ainsi conserver un contrôle sur les moyens financiers, réduisant en pratique les prérogatives communales. À l'échelle locale, la réorganisation institutionnelle impose que les communes récupèrent la propriété des équipements existants, au détriment des organisations villageoises qui en assuraient la gestion. Pour garantir le paiement de la redevance qui leur est due, elles limitent la durée des contrats de délégation, mettent en péril la rentabilité pour les entrepreneurs. On observe ainsi des recompositions partielles du service d'eau potable, très variables d'une commune à l'autre, sans que la délégation aux entrepreneurs résolve vraiment les problèmes de qualité du service qui avaient justifié la critique de la gestion communautaire.

Transferts de modèles par les bailleurs de fonds et réinterprétations nationales, enjeux politiques des réformes en termes de rapports État/collectivités locales et de pouvoir des administrations sectorielles, coproduction de l'action publique avec des acteurs non étatiques : ces deux textes illustrent des facettes importantes des politiques publiques et de l'action publique en Afrique, et des rapports entre institutions étatiques et institutions non étatiques, nationales et internationales. Ils posent la question de la nature de cette gouvernance pluri-acteurs peu régulée et des problèmes de gouvernabilité qu'elle engendre. D'autres dimensions seront explorées dans un prochain dossier : la gouvernance locale des services et les concurrences et complémentarités entre acteurs à l'échelle locale, les mobilisations sociales et la mise à l'ordre du jour des réformes, les jeux d'instrumentalisations réciproques entre État et bailleurs de fonds, la publicisation de problèmes par des acteurs hors de l'aide, etc.

Bibliographie

- ARNAL J.-F., 2007, « Comment la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris a servi de tremplin à la réforme du processus d'aide budgétaire globale au Ghana », *Afrique contemporaine*, 223-224(3-4) : 325-339.
- BAYART J.-F., 1999, « L'Afrique dans le monde: une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 5(1) : 97-120.
- BENJAMINSEN T.A., GOLDMAN M.J., MINWARY M.Y. *et al.*, 2013, « Wildlife Management in Tanzania: State Control, Rent Seeking and Community Resistance », *Development and Change*, 44(5) : 1087-1109.
- BERGAMASCHI I., 2008, *Mali : Patterns and Limits of Donor-driven Ownership*, Global Economic Governance Program Working Papers n° 41, Oxford, University College, 39 p.
- BLUNDO G., 2011, « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, 202-203(2-3) : 427-452.
- BLUNDO G., 2015, *La coproduction du retard. Anthropologie de l'aide budgétaire au Cameroun et au Niger*, Paris, Agence française de développement, 45 p.
- DELPEUCH T., 2009, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, 43(2) : 153-165.
- DIALLO R.N., 2012, « Élités administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique africaine*, 126(2) : 143-161.
- EBOKO F., 2015, *Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine*, Questions de Recherche / Research Question n° 45, CERI, 40 p.
- FRASER A. et WHITFIELD L., 2009, « Understanding Contemporary Aid Relationship », in Whitfield L. (éd.), *The Politics of Aid*, Oxford, Oxford University Press : 74-107.
- GAREL G., 2003, *Le management de projet*, Coll. Repères, Paris, La Découverte.
- GAY L., 2016, *À la recherche de l'hégémonie : la fabrique très politique des politiques publiques foncières en Ouganda sous le régime du National*

- Resistance Movement (NRM), entre changement et inertie*, Doctorat en science politique, université de Montpellier, Montpellier, 764 p.
- HARGROVE E.C., 1994, *Prisoners of myth: The leadership of the Tennessee Valley Authority, 1933-1990*, Princeton, Princeton University Press.
- NAUDET D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., ABDELKADER A., DIARRA A. et al., 2011, *Gouvernance locale. La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes*, Études et Travaux n° 95, Niamey, LASDEL, 39 p.
- RAFFINOT M., 2010, « L'appropriation (ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, 149(1) : 87-104.
- RAFFINOT M. et SAMUEL B., 2006, « Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ? », *Statéco*, 100 : 105-120.
- SCOTT J., 1998, *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven & London Yale University Press.
- WHITFIELD L. et FRASER A., 2009, « Introduction: Aid and Sovereignty », in Whitfield L. (éd.), *The Politics of Aid*, Oxford, Oxford University Press : 1-26.
- WOOD B., BETTS J., ETTA F. et al, 2011, *L'évaluation de la Déclaration de Paris, phase 2, rapport final*, Copenhague, Institut danois d'études internationales, 251 p.



Philippe Lavigne Delville est socio-anthropologue
directeur de recherche à l'IRD et président de l'APAD
E-mail : philippe.lavignedelville@ird.f

Looking at Public Policy in Africa

Introduction

Philippe Lavigne Delville

What does it mean to speak of public action and public policy¹ in Africa and more broadly in countries “under an aid regime” where international aid, its institutions and its funding play a structuring role? Does looking at development policies and interventions long-studied by the socio-anthropology of development through the lens of public policy provide new insight?

Titled “The Making of Public Action in Countries ‘Under an Aid Regime’”, APAD’s 12th international conference² aimed to debate these questions, both by gathering recent research on classic topics in the socio-anthropology of development (local-scale development interventions, public and collective services, etc.) and by exploring still-new subjects such as how aid policies and national public policies are produced and negotiated. It also aimed to de-compartmentalise research on these topics, between the socio-anthropology of development, the political sociology of public policy, and political science.

This special issue begins the publication of the conference’s papers and explores the issue of public policy and public action in Africa.

¹ French political scientists speak of “public action” to describe multi-stakeholder processes of policy design and implementation, in order to highlight the shift from the state-centered concept of public policy that prevailed in policy process analysis until the 1990s. This distinction is not very useful in English where there was no such confusion between state policy and public policy. I will however sometime use “public action” for international and/or NGOs initiatives.

² This conference took place in Cotonou from November 19 to 21, 2015, in partnership with the University of Abomey Calavi’s Laboratoire d’Analyse des Dynamiques de Développement (LADYD), the Laboratoire d’Études et de Recherche sur les Dynamiques Locales (LASDEL), the University of Abomey Calavi and the Institut de Recherche pour le Développement (IRD).

Development Policies, Development Projects: Internationalised and Extraverted Public Action

The socio-anthropology of development has mainly studied development projects, taking an interest in public policies as such only in the past few years.

Development projects have, since the colonial era, been the favoured mode of state intervention. Colonial intervention was an “archipelago” form that concentrated on areas deemed useful (urban centres, zones developed for irrigation, cash crop areas) and in which “development” was entrusted to public or semi-public development companies in what was already a “two-speed administration” (Blundo, 2011).

Launched during the New Deal era, the Tennessee Valley Authority in the United States is the (very empirical at first; see Hargrove, 1994) archetype of integrated regional development projects (Garel, 2003). It would be the model for colonial “development” projects in the 1950s. The independent States multiplied such projects, which were entrusted to regional development companies before they were disqualified for their ineffectiveness and cost to the national budget, right before the structural adjustments, and then almost entirely abandoned thereafter. James Scott (1998) would call this mixture of technocratic pursuit of the rationalisation of societies and nature and authoritarian powers “high modernism”.

Development projects were thus originally a government policy instrument, entrusted to government institutions. Projects, as they developed in the 1990s-2000s, are on the contrary an integral part of the specific post-adjustment context in which the State was marginalised and in which donors’ policies and projects were removed from the government and practically replaced national policies (Naudet, 1999). It is this phase that corresponds to the (sometimes disorganised) multiplication of projects of all sorts, the generalisation of short-term funding and the principle of competition, the systematisation of project management tools and finally the spread of this bureaucratic culture of project management to local governments, farmers’ organisations and national NGOs.

Development projects as substitutes for national policies were themselves questioned starting in the 2000s: the unwanted effects of this

multiplication of projects had become unmanageable; seeking to renew their legitimacy after the “aid fatigue” that followed the fall of the Berlin wall, aid institutions once again gave States a prime role and claimed to act in support of national policies. Appropriation and ownership (Raffinot, 2010) became watchwords. The Paris Declaration endorsed this doctrine shift, which was only partially reflected in changes in practices (Wood, Betts, Etta *et al.*, 2011).

Henceforth, with a new swing of the pendulum, programme aid, basket funding (supporting sectoral policies) and even budgetary aid (either sectoral or not) (Arnal, 2007) are being promoted. Donors tend to coordinate their work around multi-annual programmes combining strategic and institutional objectives and quantitative targets when it comes to outcomes. They are lowering their direct funding to NGOs for implementing their own projects in the field, increasing the share allocated to advocacy or experimentation on the one hand and pushing NGOs to act as sub-contractors for the implementation of national programmes on the other.

This return to public policies is, however, taking place under strict constraints. They must be approved by donors and comply with macroeconomic frameworks in what Bergamaschi (2008) calls “donor-driven ownership”. The Millennium Development Goals and Paris Declaration enshrine a “co-responsibility” of States and donors that leads to an “increasing entanglement of donor institutions and recipient administrative systems” (Whitfield and Fraser, 2009: 19). A large share of public policy design and implementation is produced through highly internationalised and multi-positioned national stakeholders (Diallo, 2012). Line ministries have recovered greater control over policies, but financing mechanisms continue for the most part to follow specific procedures—and attempts to couple national procedures and donors’ procedures often lead to the “co-production of delays” (Blundo, 2015). Even more, because they now have to follow national financial procedures, donors push for a restructuring of the procedures and modalities of public administration, thus accentuating their interference with the very core of how States operate (Raffinot and Samuel, 2006).

In this model, projects do not disappear; they remain a favoured mode of policy implementation within national-scale programmes.

Managerialisation is not threatened, quite the contrary. Within this internationalised governance, configurations are diverse. Alongside these programmes (10-year education programme, etc.), some sectors involving global problems such as major endemics are addressed through specific schemes, which are largely transnational, such as the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (Eboko, 2015).

Since the start of the 2000s, African countries have been in a position of assumed coproduction of public action by States and donors (and sometimes international NGOs), enshrining and institutionalising the limited sovereignty of governments in ambiguous forms of internationalised governance. Specific configurations vary, however (Fraser and Whitfield, 2009). Managing aid dependency is, for Bayart, a matter of extraversion strategies, which have historically been a mode of articulation between African elites and the rest of the world (Bayart, 1999). Donors' ability to impose their visions is under debate. Donors themselves are prisoners of a game in which they need to spend money to exist and in which time plays against them. In addition, focusing one's sight on aid throws a shadow on the political strategies that play out through, and sometimes under, these policy negotiation processes. Analysing the production of land policy in Uganda (Gay, 2016) thus reveals how the central powers must negotiate with regional political elites and parliament, in complex, highly political processes in which aid, its frameworks and its experts are ultimately very little present.

In different areas, we see attempts by government institutions to maintain or recover control over strategic resources, challenge decentralisation policies, or transfers of power and resources that had been set up under the strong influence of aid at the height of State weakness³. In addition, State action is not limited to aid-related sectors. In coordination with, substitution for or opposition to the actions of government institutions, other national or international stakeholders are taking up the definition and handling of problems seen as public or collective. In short, acknowledging that public action is a multi-stakeholder, internationalised and extraverted affair forces one to

³ On wildlife in Tanzania, see Benjaminsen, Goldman, Minwary *et al.*, 2013.

examine empirically the political and institutional configurations, the stakeholders in play and their relationships, and the controversies and stakes, and explore these ambiguous modalities of coproduction of public action in countries “under the aid regime”.

Public Policy, Public Action and Governability: the Special Issue

Worldwide, the neoliberal shift has displaced the relationships between the State, private sector and associative sector in the production and implementation of public policies, relationships that were based on very different models depending on States’ political trajectories. The private and associative sectors’ contribution is more strongly valued. Managerial thinking is on the rise. Such recompositions are not specific to African countries, even if the forms they take are partially specific because of their political and institutional histories and because of the prevalence of international aid.

The four papers in this special report explore various facets of the issue of public policy and action in Africa. Starting from the overarching topic of the symposium, *Philippe Lavigne Delville* advocates for a socio-anthropology of public action in countries “under the aid regime”. For him, such a perspective simultaneously confirms and expands issues dealt with by the socio-anthropology of development. What we call development policies or actions, he says, are largely in the realm of what is elsewhere referred to as public policy and the social and non profit sector. Shifting the focus from “development” to public policy allows for a new look at this largely extraverted public action; it allows one to better distinguish, within gaps and contradictions, what has to do with the structural contradictions in public policies and what has to do with the political and institutional configurations specific to countries under an aid regime. Multiple stakeholders, inter-institutional struggles, ungovernability issues linked to the mushrooming of public policy stakeholders are, indeed, global processes. Analysing development in terms of public policy also leads one to examine more fully the areas upstream from policies and projects: how international frameworks are produced; the processes by which national public policies are produced and designed, in a mix of policy (sectoral policy), politics (struggles for power) and polity (social contract) issues, and

through national and international actors. This provides a new vision both of these forms of internationalised governance that take place in Africa and of the policy/politics issues in Africa. Such a perspective, asserts Lavigne Delville, requires—and benefits from—a critical dialogue with the political sociology of public policy, which has developed relevant concepts and analytical tools, even though they obviously cannot be imported in African contexts without critical testing.

Introducing policy process studies to an APAD audience is the goal of the second article in this special issue. Based on his own research and on the keynote speech that he gave during the conference, *Philippe Zittoun* presents a “pragmatic” approach to public action. He examines the processes by which policy statements are formulated and spread, and by which stakeholders defending stakes attempt to bring together problems and solutions so that problems can be tackled. He shows the importance of this definition and argumentation work, which is inherent to public policy, and the importance to be given to discursive practices and discourse in action. He shows the extent to which this process—even when it borrows technicised discourse—is profoundly political. Philippe Zittoun replaces this approach in a panorama of research in political science and the political sociology of public policy, showing the splintering of this field into multiple currents, illustrating the specificity of “policy process” research, which seeks, not to offer decision-makers solutions, but to clarify processes themselves. He highlights the key concepts put forth during the history of the discipline. Well beyond a defence and illustration of his own approach, this paper is also an introduction to this field of research and its diversity and fertility.

The following articles illustrate two facets of public action in Benin. *Issifou Abou Moumouni* provides a contribution to the discussions on the coproduction of public action by heterogeneous stakeholders (Olivier de Sardan, Abdelkader, Diarra *et al.*, 2011): he examines the collaborations that have been institutionalised between law enforcement and associations of hunters in north-eastern Benin. During the 1990s, hunters, a traditional brotherhood in rural societies in the African savannah, formed associations to fight criminality. They are regularly called upon by law enforcement in the fight against banditry and in particular highway robbers. Their knowledge of the bush and their capacity to face danger

make them valuable helpers, and they see themselves as such. For approximately twenty years, co-production of security has taken place, mobilising government actors and non-state actors, with the latter completing the actions of the police in contexts in which the latter cannot act. The semi-unofficial nature of their intervention also allows members of hunters' associations to free themselves of the constraints weighing on law enforcement and hunters are reputed to have been responsible for extra-legal executions of highway bandits under the guise of self-defence during attacks. The government authorities value the hunters' contribution to public safety and urge them to turn suspects into the police, while covering up the illegal practices that supplement their own limits. Far from reflecting a weakening of the State, these forms of co-production are, for Issifou Abou Moumouni, a local State-building strategy.

Héloïse Valette, Fabrice Gangneron and Alain Bonnassieux examine the production of a sectoral policy—the rural and periurban drinking water policy in Benin. In this sector, the Dublin Conference enshrined, in 1994, the commercial principle: water services must self-finance via the sale of water. This principle was transcribed into the Beninese national policy a few years later, at the start of the 2000s, and called into question the prior institutional framework of “community management”. Yet, international doctrines do not translate automatically (Delpéuch, 2009). With each change of scale, the policy principles are translated and reformulated, and the stakes—as well as the stakeholders—vary. The reform of Benin's drinking water sector was similar to what happened, at roughly the same time, in neighbouring countries: local government responsibility for service and delegation of implementation to private organisations. However, the Water Ministry executives imposed a restrictive vision of private stakeholders, highlighting private entrepreneurs and rejecting the slight legal opening for delegation of management to users' associations. They fought to maintain centralised calls for tender for the laying down of new water supply mains and thus conserve control over financial means, in practice lowering local government's prerogatives. On the local scale, the institutional reorganisation required communes to recover ownership of existing equipment, to the detriment of village organisations that managed them until reform. To ensure that the fees owed to them were paid, they limited the duration of delegation contracts, threatening profitability for entrepreneurs. In this way, we saw partial reconfigurations of the water

service, which varied greatly from one commune to another, while delegation to entrepreneurs did not truly resolve the service quality issues that had been highlighted to criticize community management.

Models transferred by donors and reinterpreted by countries, the political stakes of reforms in terms of the relationship between the State and local governments and the power of sectoral administration, co-production of public action with non-State stakeholders: both of these papers illustrate important facets of public policy and public action in Africa, and the relationships between government institutions and non-State institutions, both national and international. They raise the question of the nature of this little-regulated multi-stakeholder governance and the governability issues it raises. Other dimensions will be explored in an upcoming issue of *Anthropologie & développement*: local governance of services and the competition and complementarity between stakeholders on the local scale, social mobilisations and betting on reform agendas, the interplay of reciprocal instrumentalisations between the State and donors, the publicisation of issues by stakeholders outside aid, etc.

Bibliography

- ARNAL J.-F., 2007, « Comment la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris a servi de tremplin à la réforme du processus d'aide budgétaire globale au Ghana », *Afrique contemporaine*, 223-224(3-4) : 325-339.
- BAYART J.-F., 1999, « L'Afrique dans le monde: une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 5(1) : 97-120.
- BENJAMINSEN T.A., GOLDMAN M.J., MINWARY M.Y. *et al.*, 2013, « Wildlife Management in Tanzania: State Control, Rent Seeking and Community Resistance », *Development and Change*, 44(5) : 1087-1109.
- BERGAMASCHI I., 2008, *Mali : Patterns and Limits of Donor-driven Ownership*, Global Economic Governance Program Working Papers n° 41, Oxford, University College, 39 p.
- BLUNDO G., 2011, « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, 202-203(2-3) : 427-452.

- BLUNDO G., 2015, *La coproduction du retard. Anthropologie de l'aide budgétaire au Cameroun et au Niger*, Paris, Agence française de développement, 45 p.
- DELPEUCH T., 2009, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, 43(2) : 153-165.
- DIALLO R.N., 2012, « Élités administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique africaine*, 126(2) : 143-161.
- EBOKO F., 2015, *Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine*, Questions de Recherche / Research Question n° 45, CERI, 40 p.
- FRASER A. and WHITFIELD L., 2009, « Understanding Contemporary Aid Relationship », in Whitfield L. (ed.), *The Politics of Aid*, Oxford, Oxford University Press : 74-107.
- GAREL G., 2003, *Le management de projet*, Coll. Repères, Paris, La Découverte.
- GAY L., 2016, *À la recherche de l'hégémonie : la fabrique très politique des politiques publiques foncières en Ouganda sous le régime du National Resistance Movement (NRM), entre changement et inertie*, Doctorat en science politique, université de Montpellier, Montpellier, 764 p.
- HARGROVE E.C., 1994, *Prisoners of myth: The leadership of the Tennessee Valley Authority, 1933-1990*, Princeton, Princeton University Press.
- NAUDET D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., ABDELKADER A., DIARRA A. et al., 2011, *Gouvernance locale. La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes*, Études et Travaux n° 95, Niamey, LASDEL, 39 p.
- RAFFINOT M., 2010, « L'appropriation (ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, 149(1) : 87-104.
- RAFFINOT M. and SAMUEL B., 2006, « Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ? », *Statéco*, 100 : 105-120.
- SCOTT J., 1998, *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven & London Yale University Press.

Philippe Lavigne Delville

WHITFIELD L. and FRASER A., 2009, « Introduction: Aid and Sovereignty », in Whitfield L. (ed.), *The Politics of Aid*, Oxford, Oxford University Press : 1-26.

WOOD B., BETTS J., ETTA F. *et al*, 2011, *L'évaluation de la Déclaration de Paris, phase 2, rapport final*, Copenhague, Institut danois d'études internationales, 251 p.



Philippe Lavigne Delville is an Socio-Anthropologist
Director of research with the IRD and President of APAD
E-mail : philippe.lavignedelville@ird.fr

Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide'

Philippe Lavigne Delville

Interroger les projets – objets anciens de la socio-anthropologie du développement – et les politiques de développement – objets nouveaux – en termes d'action publique élargit et renouvelle les questionnements de la socio-anthropologie du développement, et offre de nouveaux regards sur l'État, l'aide et les modalités spécifiques de gouvernance internationalisée que celle-ci produit. Après un bref état des lieux des rapports entre anthropologie et politiques publiques, cet article pose les jalons d'une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide », propose des pistes de recherche et plaide pour un dialogue constructif avec la sociologie politique de l'action publique.

Analysing development projects – traditional topics for the socio-anthropology of development – and policies – new topics – in terms of public policy broadens and renews the research questions of the socio-anthropology of development. It offers new insights on the state, the aid industry, and the specific internationalised governance arrangements aid produces. After a brief review of the relationship between anthropology and public policy, this article sets out the foundation of a socio-anthropology of public policy in countries “under an aid regime”. It suggests research topics and advocates for a constructive dialogue with the political sociology of public action.

Introduction¹

Originellement centrée sur l'analyse des jeux d'acteurs dans les interfaces locales entre espaces sociaux locaux et interventions externes, l'anthropologie du développement a élargi ses questionnements au fil des années.

¹ Je remercie Pierre-Yves Le Meur pour ses commentaires avisés.

Déplaçant ses objets horizontalement, la socio-anthropologie du développement devient une socio-anthropologie des administrations et des services publics et collectifs africains (Olivier de Sardan, 2007), et verticalement, une anthropologie de l'ingénierie sociale globale (Bierschenk, 2014), contribuant à une anthropologie de la globalisation (Copans, 2016), au risque d'une déconnexion croissante entre ces deux perspectives.

M'appuyant sur une réflexion commencée il y a une dizaine d'années (Lavigne Delville, 2006a ; 2006b ; 2008), ma thèse dans cet article est que les projets – objets anciens de la socio-anthropologie du développement – et les politiques de développement – objets nouveaux –, peuvent être lus en termes d'action publique. Et je soutiens qu'un questionnement dans ces termes est susceptible de contribuer à (ré)articuler ces deux perspectives actuelles de la socio-anthropologie du développement, tout en apportant des regards nouveaux sur les formes originales de gouvernance globalisée que ces politiques et ces projets traduisent, et au-delà, à la fois sur l'État en Afrique, et sur l'aide et ses pratiques.

L'action publique peut se définir, de façon très large, comme la façon dont des groupes sociaux construisent des problèmes comme problèmes publics, définissent des solutions, poussent les autorités publiques à agir, et/ou s'engagent dans la mise en œuvre des solutions (Thoenig, 1998b ; Massardier, 2003 ; Duran, 2010 (1999)). Une telle définition ne présage pas de la centralité de l'État dans ces processus de construction et de traitement des problèmes, mais englobe des processus mobilisant une large gamme d'acteurs, étatiques ou non étatiques, fréquemment à plusieurs échelles. Elle ne sépare pas la mise en œuvre des solutions de la formulation des problèmes et des réponses. Dans les pays « sous régime d'aide »², l'action publique prend des formes spécifiques. Elle est, plus

² M'inspirant d'une expression d'Hubert de Milly (2002), économiste travaillant dans l'aide, j'ai proposé de qualifier ces situations de « pays sous régime d'aide » (Lavigne Delville, 2011b : 13), au sens où, du Mali en Haïti en passant par la Mongolie ou le Cambodge, la prégnance de l'aide internationale suscite des dynamiques voisines, quelle que soit par ailleurs l'histoire politique du pays dans la longue durée. Parler de « pays sous régime d'aide », c'est éviter d'imputer ces situations à des aires culturelles. C'est mobiliser un concept descriptif, pour prendre acte de ces situations et se donner les moyens d'en analyser les

qu'ailleurs, « multi-acteurs », internationalisée. Elle est aussi extravertie (Bayart, 1999). Elle rencontre des problèmes spécifiques, en termes de contradictions entre objectifs, de distance entre objectifs et réalités (et donc en termes de dérives liées à la mise en œuvre) (Olivier de Sardan, 2016). Pour autant, elle pose des problèmes similaires.

Je commencerai par un bref état des lieux des rapports entre anthropologie et politiques publiques, avant de détailler ce qu'apporte selon moi une perspective en termes d'action publique sur le « développement » et d'identifier trois grands champs de recherche. Je terminerai par un plaidoyer pour un dialogue constructif avec la sociologie politique de l'action publique, en insistant sur la montée en généralité que permet un tel glissement de perspective, en « déséxotisant » à la fois la socio-anthropologie du développement par rapport aux configurations d'aide, et l'analyse des politiques publiques³ par rapport aux contextes des pays industrialisés.

La socio-anthropologie et les politiques publiques

La question des politiques publiques est encore un champ relativement neuf pour l'anthropologie. Malgré quelques travaux dans les années 1980 (Apthorpe, 1986 ; Grillo et Rew, 1985), c'est au milieu des années 1990 « un champ nouveau pour l'anthropologie » (Shore et Wright, 1997). En 2005, c'est encore en devenir, une approche vers laquelle il faudrait tendre (Wedel, Shore, Feldman *et al.*, 2005 ; Wedel et Feldman, 2005). Centrées sur les pays industrialisés ou les anciennes républiques soviétiques, ces recherches se sont intéressées avant tout aux politiques publiques comme forme de pouvoir, aux enjeux de pouvoir liés aux discours et à leurs

implications. Voir aussi la notion de « projectorat » proposée par Carmona (2008) et reprise pour Haïti par Lombart *et al.* (2014).

³ Champ hétérogène, l'analyse des politiques publiques rassemble de multiples courants (Zittoun, dans ce dossier). Nous nous intéressons ici à la sociologie politique de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2007), aux « *policy process analysis* » (Sabatier, 2007 ; Hill, 2014), loin des approches « *problem solving* » ou de la science administrative cherchant la « bonne » façon de gouverner.

catégories (Apthorpe, 1997), à l'expertise (Shore et Wright, 1999), aux politiques comme outils de gouvernance (Shore, Wright et Però, 2011).

Dans le champ de l'anthropologie du développement, Escobar (1995) et Ferguson (1990) ont à cette époque déjà analysé les « discours du développement » (Grillo et Stirrat, 1997) et montré la façon dont les catégories d'analyse promues par les institutions d'aide constituent des cadrages qui légitiment et reproduisent les situations d'inégalité entre pays donateurs et pays receveurs, en même temps qu'ils construisent ces derniers de façon négative. Leurs travaux ont été critiqués comme trop peu empiriques, et surestimant les rapports de pouvoir ou en tout cas leur caractère unilatéral. L'autopsie du projet d'appui à l'élevage réalisée par Ferguson (1990) ou l'analyse des pratiques des acteurs de l'aide en Russie et dans les pays d'Europe de l'Est (Wedel, 1998) représentent cependant des travaux empiriques approfondis.

De fait, la socio-anthropologie « par l'enchevêtrement des dynamiques sociales » (Olivier de Sardan, 2001), telle que promue par Norman Long et Jean-Pierre Olivier de Sardan, a privilégié l'analyse empirique des confrontations de logiques et des jeux d'acteurs à l'interface entre espace sociaux locaux et interventions externes. Olivier de Sardan (2016) soutient que les recherches en socio-anthropologie du développement peuvent être rétrospectivement considérées comme des *implementation studies*, des études sur la mise en œuvre des politiques publiques, mettant en avant les contradictions, les écarts entre intentions et pratiques, inhérents à l'intervention. Bierschenk (2014 : 77) fait le même constat : pour lui, les *implementation studies* (Pressman et Wildavsky, 1984 (1973)) ont alimenté la socio-anthropologie du développement des années 1980 et 1990. Mais, à ma connaissance, nulle référence à ces travaux n'a été faite dans les publications apadiennes jusqu'à très récemment et il s'est plus agi d'une histoire parallèle que de réelles hybridations. De plus, la question des dispositifs et des instruments, inhérente à la question de la mise en œuvre, a été longtemps peu travaillée.

Après une focalisation initiale sur les projets de développement, cohérente avec le fait que les projets étaient à l'époque le principal instrument de l'aide, l'accent a été mis dans la tradition apadienne sur les services publics et les administrations nationales, faisant de la question de

l'aide une toile de fond, plus qu'un objet central. Ces recherches s'intéressent plus aux effets et réappropriations locales des projets et politiques qu'aux dispositifs et aux processus de mise en œuvre eux-mêmes, qui ont cependant été l'objet de quelques travaux (Lavigne Delville, 2006b ; Edja et Le Meur, 2009 ; Le Meur, 2011b). Travaillant sur d'autres aires géographiques (Asie du Sud et du Sud-Est en particulier), mais surtout plus impliqués dans l'aide à partir de fonctions d'expertise ou de recherche appliquée, les membres du réseau EIDOS ont davantage questionné les logiques d'intervention (Mosse, 2005), la multiplicité des niveaux de courtage au long des chaînes de l'aide (Mosse et Lewis, 2005 ; Lewis et Mosse, 2006), puis l'anthropologie des institutions d'aide et des praticiens (Mosse, 2007 ; Hindman et Fechter, 2011 ; Mosse, 2011). Il est d'ailleurs notable que les travaux les plus novateurs dans ce domaine soient issus de chercheurs ayant eu une pratique d'expertise ou ayant travaillé dans ou pour des institutions d'aide. Une exception remarquable est Tania Li (2007) qui, tout en produisant une critique externe argumentée, prend au sérieux les acteurs du projet, leurs études, leurs pratiques et leur « volonté de progrès ». Mais, globalement, entre analyse des pratiques dans les projets et analyse critique des discours des institutions d'aide, la socio-anthropologie du développement s'est finalement jusqu'à récemment peu intéressée à la façon dont les politiques d'aide, les politiques publiques et les projets de développement sont définis, et même aux représentations et pratiques des développeurs (Lavigne Delville, 2011a) au-delà des stéréotypes mis en évidence à juste titre par Olivier de Sardan (1995).

Au cours des années 1990, la réforme des États et des politiques sectorielles, plus que l'intervention directe dans les espaces locaux, devient l'axe central des politiques d'aide⁴. La question des politiques et de leur production, longtemps demeurée une boîte noire, commence à être ouverte par la socio-anthropologie dans la dernière décennie⁵, soit « par le

⁴ Mosse (2005) décrit ce tournant pour la coopération britannique, et ses conséquences pour le projet auquel il contribuait en tant qu'expert.

⁵ Après quelques travaux programmatiques (Le Meur, 1997) ; voir aussi Le Meur (2011a : 53-82).

bas », à travers une entrée par les réformes des services publics et des administrations (Anders, 2010 ; Fichtner, 2012; Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014 ; Olivier de Sardan et Ridde, 2014), soit, indirectement, « par le haut », à travers l'ethnographie des institutions et des professionnels (Hindman et Fechter, 2011 ; Mosse, 2011). L'ethnographie de l'aide rejoint en effet l'anthropologie des politiques d'aide, lorsqu'elle analyse la production du rapport sur le développement de la Banque mondiale (McNeill et St Clair, 2011) ou l'émergence du concept de gouvernance dans la politique néerlandaise de coopération (van Gastel et Nuijten, 2005), dans une perspective davantage centrée sur les acteurs, mettant en avant les incertitudes, les arbitrages, la relative contingence des processus⁶.

Les travaux menés en anglais sur les politiques s'intéressent avant tout aux discours (Apthorpe, 1997), on l'a dit. La critique des limites de l'analyse des discours en eux-mêmes, décontextualisés des pratiques, des jeux d'acteurs et des luttes d'institutions (Gaxie, 1997) au sein desquels ils s'inscrivent, ne doit pas amener à négliger l'enjeu des discours, en tant que « pratiques discursives »⁷, et celui des liens entre discours et pratiques. Partant de l'analyse d'un projet de développement, Mosse (2005) montre ainsi la forte disjonction entre « *policy* » et « *practices* », du fait de l'autonomie et des logiques propres aux dispositifs opérationnels, et que le « *policy discourse* » est autant un discours *ex post* légitimant les pratiques que l'inverse. Il montre aussi que la « réussite » ou « l'échec » d'un projet découle avant tout de la capacité de la « communauté d'interprétation » qui le supporte à imposer une lecture du projet comme réussi, et qu'un changement dans la politique peut mettre en cause un projet, indépendamment du changement des pratiques de terrain. Dès lors qu'il y a des disjonctions structurelles entre projets et politiques, que les premiers sont largement prisonniers des dispositifs et des logiques opérationnelles, que les secondes sont tributaires de lectures des réalités qui peuvent changer, « *the things that make for "good policy" – policy that legitimises*

⁶ Mon ouvrage sur la politique d'appui à la société civile de l'Union européenne au Niger (Lavigne Delville, 2015) s'inscrit dans cette perspective.

⁷ Cf. la contribution de Philippe Zittoun dans ce dossier.

and mobilises political and practical support – are not those that provide good guides to action » (idem : 230 ; voir aussi Mosse, 2004).

À quelques exceptions dont celle-ci, le clivage demeure finalement encore largement, entre une anthropologie « par le bas », centrée sur le terrain et négligeant l'amont des projets ou des politiques qu'elle étudie, et une anthropologie « par le haut » qui s'intéresse aux institutions d'aide et à leurs discours. Les travaux récents sur les processus de production des politiques publiques en Afrique – sur le foncier (Lavigne Delville, 2010), sur le sida (Eboko, 2005 ; 2015a ; 2015b), la santé (Olivier de Sardan et Ridde, 2012 ; Ridde et Jacob, 2013 ; Olivier de Sardan et Ridde, 2014), construisent les ponts entre ces deux approches.

« Développement », politiques publiques, action publique

Le développement rural, la santé, l'éducation, l'eau, les déchets... les thèmes d'intervention du « développement » correspondent, finalement, à ce qui relève ailleurs des politiques publiques, de l'action publique. Les labelliser en terme de « développement » signifie que ces interventions concernent des pays « en développement », qu'elles sont en partie prises en charge par « l'industrie du développement », qu'elles sont problématisées, définies, mises en œuvre en lien avec les façons de penser et d'agir des institutions et des acteurs liés à l'aide. Mais ce label souligne aussi, pour une part, la dimension d'intervention externe dans des espaces considérés comme marginaux ou incomplètement insérés dans l'espace social et politique national, avec sa double dimension de modernisation suscitée et de contrôle social.

Pour Thoenig (1998a : 47) :

« 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. »

Cette définition met « la société » au cœur de la question, pour mieux marquer la rupture avec les analyses stato-centrées, qui font des autorités publiques le centre de l'analyse (Thoenig, 2005)⁸. Mais ce n'est jamais « la société » qui définit les problèmes, ce sont des groupes sociaux variés et des entrepreneurs de cause, ceux qui portent des problèmes et cherchent à les médiatiser, à forcer à leur prise en charge ; ceux qui ont des solutions à proposer et cherchent à quel problème les assembler, et qui parfois constituent des réseaux de politique publique. Ce n'est pas tant « la société » qui délègue le traitement des problèmes à des autorités publiques, à des associations, à des entreprises, que les unes et les autres, et des entrepreneurs, qui cherchent à s'en emparer et à se légitimer sur cette question, ou inversement à pousser tel autre acteur à s'en charger.

De ce point de vue, les politiques et interventions de développement sont bien des actions publiques⁹. Elles sont portées par des groupes d'acteurs, et cherchent à répondre à des problèmes. Mais c'est une action publique particulière, car ces groupes sont rarement les mouvements sociaux. Ce sont avant tout des groupes de professionnels et d'experts, fortement internationalisés, qui construisent les problèmes sous un angle technique (Li, 2011). La façon dont les problèmes sont construits doit souvent plus aux référentiels internationaux qu'au travail propre des sociétés.

Poser la question du développement en termes d'action publique, c'est prendre acte du caractère pluri-acteurs, internationalisé et fortement extraverti de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide ». Depuis les ajustements structurels, au moins, les politiques publiques ne sont pas seulement étatiques, avec un État central qui contrôlerait directement l'ensemble de son territoire et qui définirait seul ses actions en mobilisant les moyens financiers nécessaires. En pratique, d'ailleurs, cette situation n'a jamais véritablement existé. Ainsi, en Afrique subsaharienne, les États ont tenté aux Indépendances de construire une unité nationale à travers

⁸ Dans une culture anglo-saxonne, où l'État n'a pas ce caractère central, une telle distinction ne fait pas sens et on parle de *public policy* dans tous les cas.

⁹ Je ne rentre pas ici dans le débat sur le sens du mot « public ».

un processus de modernisation autoritaire, à partir d'un espace socio-politique plus ou moins hétérogène et remodelé par le pouvoir colonial. Dès leur origine, ils ont eu à gérer leurs rapports avec des chefferies et des pouvoirs locaux ou religieux plus ou moins puissants, et avec les anciennes puissances coloniales, puis avec les institutions d'aide, qui soutenaient toutefois à l'époque leur projet étatique, dans un contexte de guerre froide. Les politiques d'ajustement structurel, elles-mêmes liées à la crise de la dette et au tournant néolibéral mondial, ont obligé les États du Sud à libéraliser leurs économies, à réduire et à reconfigurer leur intervention dans les infrastructures et les secteurs sociaux. Tant en milieu urbain que rural, les politiques de décentralisation ont mis en place des collectivités territoriales. La diversité et l'hétérogénéité des acteurs de l'action publique se sont renforcées dans les deux dernières décennies, avec l'accroissement des acteurs externes (multiplication des ONG et fondations ; nouveaux bailleurs de fonds originaires des pays émergents ; nouvelles institutions spécialisées par exemple sur la santé comme ONU-SIDA ou le Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose ; etc.) et la différenciation des acteurs nationaux (organisations paysannes, ONG nationales, collectivités locales, etc.). Sous l'impulsion des politiques d'aide et grâce à leurs ressources, le paysage institutionnel des acteurs de l'action publique s'est diversifié et complexifié.

On le sait, ces politiques largement imposées de « désengagement de l'État » ne signifient pas tant un retrait qu'une recomposition, un redéploiement (Hibou, 1998). Elles produisent des configurations d'action publique complexes, instables, contradictoires que, à partir du cas de la Bolivie, Carmona (2008) qualifie de « projectorat », mélange de protectorat (impliquant une domination politique sur des États formellement indépendants) et de culture du projet. Mais on peut aussi argumenter qu'elles sont le mode post-ajustement de construction de l'État et que, en diffusant des équipements, la culture de l'écrit, des logiques managériales de gestion des équipements publics, les ONG elles-mêmes contribuent à diffuser l'idée d'État et l'inscription des dispositifs étatiques sur le territoire (Darbon, 2015b). De plus, la remise en avant de la question des politiques publiques par les institutions internationales, la multiplication des processus de définition des politiques sectorielles financés par l'aide, les logiques « programme » où les ONG nationales sont

sous-traitantes pour la mise en œuvre des programmes nationaux, tout cela montre qu'une action publique pluri-acteurs ne signifie pas forcément marginalisation de l'État.

Mais peut-on parler de politiques publiques en Afrique ? Certains auteurs en doutent : depuis les ajustements structurels, il n'y aurait pas de politique publique, seulement des déclinaisons nationales des politiques des institutions internationales. Le fait que les pays sous régime d'aide aient une souveraineté limitée, que leur capacité de négociation avec les donateurs soit problématique – au-delà de quelques pays pouvant jouer sur une rente de situation géopolitique (Whitfield, 2009) –, tout comme l'ampleur des transferts de modèles (Darbon, 2009 ; Behrends, Park et Rottenburg, 2014), sont incontestables. Pour autant, aucun transfert ne se fait de façon mécanique, sans sélection et réinterprétation (Delpeuch, 2009). Les États ont des capacités à subvertir les injonctions et les conditionnalités qui leur sont faites (Thomas, 2004). Les différents secteurs d'action publique ne relèvent pas des mêmes enjeux politiques et, si les États laissent certains secteurs aux mains des organisations internationales (le travail des enfants, par exemple) et en copilotent d'autres autour de référentiels globalement partagés (l'eau potable par exemple), ils contrôlent davantage les secteurs stratégiques comme le foncier. La justice, domaine régalien par excellence, n'est que récemment devenue un secteur d'investissement de l'aide. Bref, les comparaisons entre secteurs, tout comme les comparaisons entre pays sur un même secteur, montrent des différences significatives, obligeant à prendre en compte la spécificité des secteurs et des trajectoires nationales (Lavigne Delville, à paraître), et donc la singularité des processus et le rôle des acteurs et des institutions nationales.

D'autres considèrent qu'il n'y a pas de « public » en termes de citoyens organisés, capables de revendiquer que l'État prenne en charge leurs problèmes, et que l'on a au mieux des politiques étatiques, mais pas « publiques ». D'autres encore soulignent que la faible différenciation entre État et bureaucratie ne permet pas de penser des politiques sectorielles qui soient suffisamment autonomes par rapport aux enjeux de maintien au pouvoir des élites, aux réseaux politiques et clientélistes, bref, par rapport aux « *politics* », pour pouvoir être analysées pour elles-mêmes, avec les outils des « *policy process studies* » (Darbon, 2004 ; 2015b). On ne

peut qu'être d'accord sur le fait que l'on ne peut pas étudier les politiques sectorielles (les *policies*) en les isolant du politique (les *politics*) – c'est bien l'axe de travaux emblématiques (Bates, 1981 ; Berry, 1993 ; Boone, 2013) – et même des enjeux de contrat social, de conception de la société (*polity*)¹⁰. Mais il serait à l'inverse réducteur de ne lire les politiques sectorielles que sous l'angle des *politics*, au risque d'occulter le travail des bureaucraties et des experts, le rôle des modèles, etc. Faire l'hypothèse d'une autonomie, relative et partielle, des *policies*, et la mettre à l'épreuve de l'enquête, permet au contraire de poser la question du rapport *policy/politics* (Smyrl, 2002), de mettre en avant une autre dimension de l'État en action, celle de l'État producteur de services (Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014), et ainsi de porter un regard renouvelé sur l'État et le politique en Afrique.

Bref, le fait que les politiques publiques en Afrique ne correspondent pas au modèle, en partie idéalisé sinon fictif, de politiques sectorielles autonomes par rapport aux *politics* et faites pour répondre aux attentes des citoyens, ne signifie pas qu'elles n'existent pas ; pas plus que le fait que l'histoire et la trajectoire spécifiques des organisations africaines se réclamant de la société civile ne correspondent pas au modèle civique européen ne suffit à disqualifier la notion même de société civile en Afrique¹¹. Dans les deux cas, ce n'est pas tant le modèle ou les écarts à un modèle largement idéalisé qui importent, que les « sociétés civiles réelles » (Camau, 2002), les politiques publiques en acte, « l'État en action » (Jobert, 1985), dont il s'agit d'élucider les dynamiques et les modalités, par des recherches empiriques.

¹⁰ Balandier (1967 : 32) distingue de la même façon trois dimensions du politique, qui recourent très largement cette typologie : les modes d'organisation des gouvernements et des sociétés humaines ; les types d'action qui concourent à la direction des affaires publiques ; les stratégies résultant de la compétition des individus et des groupes.

¹¹ Cf. Otayek (2004). Voir aussi la mise au point dans Lavigne Delville (2015 : 17-22).

Une action publique pluri-acteurs, internationalisée et extravertie. Trois axes de recherche

Configurations, dispositifs et instruments de l'action publique

Le problème de la cohérence de l'action publique est un problème structurel :

« "ingouvernabilité" (Mayntz, 1993), "grave problème de cohérence", dogmes sectoriels et sous-sectoriels fermés à la grammaire des autres "dogmes" (Papadopoulos, 1995) : les auteurs qui se penchent sur le couple "complexité sociale et politiques publiques" tirent un constat identique sur la difficulté de "faire tenir ensemble". » (Massardier, 2003 : 140)

Souligné dans les pays industrialisés, ce risque d'ingouvernabilité est encore accru dans les pays sous régime d'aide :

- l'action publique est sectorisée, fragmentée ; chaque secteur, chaque territoire, est objet de multiples interventions, fondées sur des postulats et des méthodes différents, peu ou pas coordonnées ;
- la répartition des aides et des appuis est très hétérogène à l'échelle du territoire, aboutissant à une multiplication de « territoires de projets » (Dubois, 2009) non articulés et finalement à une action publique en mosaïque ou en « enclave » (Tidjani Alou, 1994), avec des zones ou des secteurs « sur-aidés » et d'autres abandonnés ;
- les bailleurs tendent à privilégier les « circuits courts » censés garantir un meilleur contrôle des actions, quitte à court-circuiter les institutions publiques ou à les instrumentaliser à leur service (Naudet, 1999) ;
- chaque acteur de terrain est redevable à ses propres financeurs plus qu'aux destinataires de son action et aux institutions publiques ; ces dernières, souvent faibles en ressources humaines, sont elles-mêmes prises dans les logiques de courtage et de recherche de rente et donc peu à même de jouer un rôle de coordination.

À l'échelle locale, les travaux de l'APAD, du LASDEL, du Laboratoire Citoyennetés consacrés à la gouvernance locale et à la délivrance des biens et services publics (Blundo et Le Meur, 2009 ; Olivier de Sardan, 2010) ont mis en lumière l'existence, sur un ensemble de secteurs, d'une gamme élargie de « producteurs de service », néocoutumiers, étatiques, associatifs, privés (Olivier de Sardan, Abdelkader, Diarra *et al.*, 2011). Si l'on peut décrire la diversité des modes de délivrance des services de base, selon une approche empirique et non normative de la gouvernance (Olivier de Sardan, 2004 ; Blundo et Le Meur, 2009), la possibilité de coordination entre acteurs produisant des effets positifs pour les populations (la « gouvernance » au sens de Lascoumes et Le Galès ; cf. ci-dessus) est problématique, et sa réalité et ses conditions d'émergence doivent être analysées. Étudier de façon empirique, sans *a priori* sur le type de rapports qui se nouent et leurs effets, les rapports entre acteurs hétérogènes intervenant sur un même secteur d'action publique, et les effets de ces rapports en termes d'apprentissage et de coordination, ou au contraire de concurrence, de neutralisation et d'inefficacité, est un des objets d'une socio-anthropologie de l'action publique. Cela peut permettre à la fois de mieux comprendre les causes des contradictions, mais aussi de mettre au jour les arrangements informels, les écarts aux normes, qui sont productifs et permettent de réduire les contradictions ou les effets pervers.

Il faut pour cela prendre au sérieux les dispositifs institutionnels au sein desquels agissent ces différents acteurs, leurs instruments, leurs règles propres, et la façon dont ils orientent les pratiques des acteurs : en quoi les caractéristiques de l'organisation orientent-elles les incitations en son sein et les possibilités de coordination avec les autres ? Quels sont les rapports de pouvoir en jeu entre organisations ? En quoi et jusqu'où les procédures contractuelles et financières contraignent-elles les pratiques ? Comment les instruments (Lascoumes, 2003) sont-ils définis et mis en œuvre ? Quels sont les rapports et les disjonctions entre stratégies et instruments ?¹² Comment les acteurs jouent-ils de ces règles ?

¹² Cf. Lavigne Delville (2015) pour une analyse systématique des disjonctions au cours des étapes de traduction entre orientations stratégiques (*policy model*) en dispositif projet (*project design*), et en pratiques des équipes.

Dans une logique comparative, il est également utile de s'interroger sur le type de configurations rencontrées dans les différents secteurs, dont les enjeux dans les politiques transnationales et nationales ne sont pas les mêmes. Ainsi, si la multiplicité des acteurs nationaux et internationaux constitue bien « une matrice de l'action publique » (Eboko, 2015b), les configurations précises, l'existence ou non d'une ou de quelques organisations centrales dans la définition des normes, le caractère oligopolistique ou pluraliste de cette matrice, dépendent des secteurs. Sur des secteurs considérés comme des enjeux mondiaux, cela produit plutôt des déclinaisons nationales de politiques internationales (avec une diversité de formes de réappropriation sur lesquelles Eboko insiste à juste titre) ; sur d'autres comme le foncier, aux prescriptions internationales controversées, aux enjeux politiques forts, et sur lesquelles les États gardent un contrôle plus clair (Lavigne Delville, à paraître), on a davantage des politiques nationales sous influences internationales.

S'interroger en termes d'action publique internationalisée, c'est aussi prendre acte du caractère international de la production des références et des modèles, et interroger les références, les cadres cognitifs des acteurs de l'action publique, tant nationaux qu'internationaux, les types de savoirs qu'ils mobilisent ou laissent de côté, ainsi que l'espace laissé dans ces cadres cognitifs et dans les dispositifs d'action à la prise en compte des contextes. C'est interroger le positionnement des acteurs nationaux au sein des réseaux transnationaux et leurs stratégies par rapport à ces références, aux logiques de l'aide, aux modèles et aux dispositifs promus, aux stratégies d'instrumentalisation de l'aide qui se sont généralisées au fil des décennies (Lavigne Delville et Abdelkader, 2010 ; Ridde, 2013). Il est ainsi particulièrement intéressant d'étudier la production et la circulation des « modèles voyageurs » (Behrends, Park et Rottenburg, 2014 ; Olivier de Sardan, à paraître), comme le financement basé sur les résultats, les *cash transfers*, l'ATPC (assainissement total piloté par les communautés), etc. Questionner l'agencéité des acteurs nationaux au sein de ces réseaux internationalisés (Diallo, 2012), c'est aussi interroger les stratégies d'extraversion (Bayart, 1999) par lesquelles les acteurs nationaux mobilisent des ressources (financières, mais aussi politiques, intellectuelles – cf. Pommerolle, 2010) dans ces rapports asymétriques et y jouent un rôle actif. C'est finalement interroger de façon empirique les modes de

gouvernance globalisée qui se mettent en place, et leur diversité selon les secteurs.

La formulation des politiques et des projets, entre policy, politics et polity

Poser les questions en termes d'action publique, c'est aussi élargir le questionnement à la façon dont les politiques et les interventions sont définies, et suivre les acteurs et les traductions tout au long des chaînes de l'aide.

Les écarts et ces problèmes de mise en œuvre résultent de multiples facteurs entremêlés, des objectifs politiques assignés aux politiques, de la diversité des intérêts en jeu, des logiques des institutions et des réseaux d'acteurs chargés de leur formulation et de leur mise en œuvre, qui « internalisent les contradictions » (Lister et Nyamugasira, 2003 ; voir aussi Lavigne Delville, 2015 : 262ss). Trop souvent, faute d'une analyse empirique approfondie, les analyses en restent à des généralités, mettant en avant « la politique imposée par la Banque mondiale » ou « les logiques néopatrimoniales des États », sans faire l'effort d'analyser en détail les processus, les jeux d'acteurs, les réseaux, les clivages internes aux organisations d'aide comme aux États. L'analyse empirique des processus de formulation des politiques révèle fréquemment des processus plus contingents, où les rapports de force ne sont pas là où on les postule, où les réseaux traversent les frontières entre institutions, entre national et international, où la nécessité qu'ont les uns et les autres de maintenir les relations¹³ et les rapports de force aboutit à des contradictions logiques, des compromis boiteux, des incohérences entre objectifs et instruments.

Prendre la question de la formulation des politiques comme objet, c'est étudier pourquoi et comment certains thèmes structurent à un moment donné la façon de poser les problèmes, et pour cela analyser de façon empirique les jeux complexes d'impositions, de négociations,

¹³ Les réactions timides des bailleurs de fonds face aux cas avérés de corruption, la reprise plus ou moins rapide de la coopération une fois le scandale un peu oublié, montrent bien que les bailleurs de fonds ont besoin d'États à aider, autant que l'inverse !

d'évitements, de rapports de force, de compromis, d'alliances qui président aux rapports entre les multiples acteurs, nationaux et internationaux, qui produisent l'action publique extravertie des pays sous régime d'aide. C'est interroger les modalités concrètes de cette imbrication entre administrations nationales, bureaucraties de l'aide, experts, entreprises, associations, etc. Effectuer des recherches empiriques approfondies, c'est se donner les moyens de dénouer les écheveaux d'une action publique à la fois coproduite et asymétrique, et où les rapports entre acteurs sont plus complexes, plus ambigus, que les oppositions simples national/international, ou État/experts, peuvent le laisser croire. C'est comprendre le jeu complexe entre idées, intérêts et institutions (Palier et Surel, 2005), et ainsi mettre au jour les imbrications entre enjeux de *policy*, de *politics*, de *polity* que révèlent ces processus. Ainsi, dans le champ des politiques foncières, le cas béninois montre que, loin d'une opposition entre acteurs nationaux et internationaux, les controverses et les luttes opposent deux réseaux de politique foncière, qui réunissent chacun des administrations, des experts, des chercheurs, des acteurs internationaux, des bailleurs de fonds, mais pas les mêmes (Lavigne Delville, 2010). Inversement, en Ouganda, les acteurs de l'aide jouent un rôle finalement très secondaire, dans des processus qui s'organisent autour des enjeux de *polity* et de *politics* liés à la consolidation du régime de Museweni et aux négociations avec le royaume du Buganda (Gay, 2016).

Parler d'action publique, c'est donc embrasser l'ensemble des réseaux internationalisés d'acteurs, des conseils d'administration des bailleurs de fonds et des palais présidentiels jusqu'aux populations des zones rurales ou des quartiers urbains périphériques qui en sont parties prenantes, à un degré ou un autre, et en particulier remonter vers l'amont la longue chaîne des acteurs. En lien avec les travaux récents déjà cités portant sur l'anthropologie des institutions d'aide¹⁴, l'anthropologie des administrations et de l'État, c'est porter le regard sur la façon dont ces politiques, ces actions sont conçues, définies, mises en œuvre. Là encore, on est dans du pluri-acteurs et du pluri-niveau, entre administrations concurrentes,

¹⁴ Voir aussi Fresia et Lavigne Delville (à paraître).

baillleurs de fonds hétérogènes, experts divers, etc., entre Washington, Bruxelles et Cotonou ou Kinshasa, dans un environnement où les idées, les doctrines, sont largement conçues à l'échelle transnationale mais s'ancrent aussi, en partie, dans les pays. Les lieux de la formulation des politiques, les processus complexes et contingents par lesquels les réformes sont promues, négociées, façonnées, sont aussi des objets pour la recherche empirique. Il y a là une entrée dans la compréhension du fonctionnement réel de l'aide, du fonctionnement réel des États, qu'il nous faut investiguer de façon plus systématique, à partir de la même posture empirique, et de la même exigence de terrain approfondi que pour les objets classiques de la socio-anthropologie du développement.

L'émergence, la publicisation et la formulation des problèmes publics

Les analyses de science politique sur la « mise sur agenda » des problèmes (Garraud, 1990 ; Hassenteufel, 2010), c'est-à-dire sur ce qui fait qu'ils sont pris en charge par des autorités politiques, mettent en avant le rôle des mouvements sociaux, des médias, dans la construction et la publicisation des problèmes publics. La publicisation, c'est le fait que des problèmes, vécus par des individus, soient d'une part perçus comme dépassant le niveau individuel, et relevant d'une logique plus globale, justifiant une intervention d'autorités publiques, et d'autre part médiatisés, mis sur la place publique, d'une telle façon que les pouvoirs publics soient obligés d'agir. Les professionnels engagés dans des luttes entre corporations ou institutions, ou qui constatent des problèmes, des dysfonctionnements qui les choquent, contribuent certes à cette publicisation, mais n'en sont pas les principaux moteurs. Les pouvoirs publics sont submergés de problèmes, de tous ordres, et doivent trier, sélectionner, en fonction de ce qu'ils peuvent traiter (ou pensent pouvoir traiter) et des urgences politiques. Tous les problèmes ne sont pas publicisés, ou pas avec la même force. Des problèmes, même criants, peuvent ne pas trouver de réponse, ou bien être traités d'une façon qui n'y apporte pas de réponse.

Pour des raisons qui relèvent à la fois du rapport à l'État, de la faiblesse des mouvements sociaux et des médias, d'une part, et aussi de la prégnance de l'aide, les problèmes publics dans les pays africains sont largement formulés et formatés par des cadres des administrations et des

institutions d'aide, des experts nationaux et internationaux, qui sont – comme souvent les professionnels – avant tout dans une logique d'offre de solutions (Naudet, 1999). Le processus complexe et incertain qui fait que, dans certaines configurations particulières, les autorités politiques peuvent avoir intérêt à agir, au confluent de problèmes et de solutions, est particulièrement déséquilibré en défaveur des « poseurs de problèmes », des acteurs sociaux qui tentent de prendre en charge certains problèmes vécus par des groupes sociaux et de se transformer en entrepreneurs de cause, pour porter et faire reconnaître ces problèmes, au profit des « offreurs de solutions ». Ces offres de solutions sont de plus fortement marquées par les référentiels internationaux, qu'elles soient directement promues par des acteurs internationaux, ou que la réflexion des acteurs nationaux soit structurée par le champ des possibles en matière de financement, et donc par ce qui leur semble recevable du point de vue de l'aide. Cet état de fait contribue au fort décalage, structurel dans toute action publique¹⁵, entre les problèmes tels qu'ils sont vécus par les acteurs, et les problèmes tels qu'ils sont posés et pris en charge par les acteurs de l'aide et les États.

Poser la question de l'émergence des problèmes publics, c'est d'abord interroger dans une perspective constructiviste (Le Meur, 2008), la façon dont les « problèmes » mis en avant et traités par l'aide, les États, les collectivités locales, sont construits, problématisés, diffusés (Fischer, 2003 ; Zittoun, 2013). L'analyse des politiques publiques l'a largement montré : les problèmes n'existent pas en eux-mêmes. Ils sont toujours construits, par des groupes d'acteurs, qui sélectionnent les problèmes qu'ils mettent en avant, la façon de les poser, les causes identifiées, les solutions possibles. Toute action publique suppose une simplification de la complexité du réel pour identifier des leviers d'action (Muller, 1990), ce qui explique que différents réseaux d'acteurs aient des façons différentes, contradictoires, de poser un même problème. Ainsi, ce n'est pas la même

¹⁵ Sur la façon dont les institutions de travail social en France, devant sécuriser leur existence, sont davantage redevables à leurs fournisseurs de ressources qu'aux acteurs au service desquels ils sont censés travailler, et la façon dont l'offre structure les publics, voir de Gaulejac, Bonetti et Fraisse (1995).

chose de parler d'une crise alimentaire en termes de déficit de production, ou de retournement du marché et d'augmentation des prix intenable pour les ménages pauvres (Crombé et Jézéquel, 2007 ; Olivier de Sardan, 2008) ; ou encore d'indexer la malnutrition à un problème structurel lié aux modes d'alimentation, ou d'en faire un révélateur de la pauvreté. L'identification d'une question comme problème et la façon de le formuler sont des objets de lutte pour des acteurs porteurs de conceptions et d'intérêts divergents, autour des façons de le poser, d'identifier des pistes de réponse, de légitimer ou de disqualifier des acteurs et des institutions pour en parler ou les traiter. Il faut donc déconstruire la formulation des problèmes et des solutions, pour identifier les acteurs, les réseaux, les systèmes d'idées sous-jacents, pour mettre en évidence les luttes entre visions, entre réseaux qui y président, pour comprendre les raisons pour lesquelles une conception s'impose, à un moment donné, et les diverses formes de réappropriation/détournement/réinterprétations dont ces formulations sont l'objet, aux différentes échelles.

Mais s'interroger sur la formulation des problèmes publics, c'est aussi, en contrechamp, questionner les raisons pour lesquelles d'autres problèmes, d'autres cadrages, ne parviennent pas à l'agenda. Il peut s'agir de cadrages différents sur un même problème qui n'arrivent pas à s'imposer, sont marginalisés, occultés par des réseaux d'acteurs plus puissants porteurs d'autres cadrages. Il peut aussi s'agir de problèmes qui n'arrivent pas à émerger comme problèmes publics (la sécurité routière, par exemple), parce qu'ils n'ont pas d'entrepreneurs de cause pour s'en emparer, ou parce que les entrepreneurs ne disposent pas des réseaux, des relais, de la légitimité, pour que leur discours arrive à être publicisé. C'est aussi analyser la façon dont de nouveaux problèmes arrivent dans l'espace public. Des recherches très novatrices s'intéressent ainsi à la façon dont l'avortement est à la fois occulté comme problème public, malgré les conséquences dramatiques des avortements clandestins pour les femmes, et traité techniquement à la marge (Ouattara et Storeng, 2014 ; Yebga, 2014), et comment des médecins, confrontés à cette situation, tentent de trouver des moyens de faire reconnaître le problème malgré la réprobation sociale et la criminalisation de la pratique. On pourrait aussi s'interroger sur la façon dont la question de la santé reproductive des jeunes femmes est, en quelques années, devenue un objet d'interventions, largement

appuyé par l'aide. Et inversement, sur les raisons pour lesquelles des associations nationales s'emparent du problème du vieillissement et des personnes âgées, en dehors de toute incitation de l'aide internationale (Briaud, 2015). Bien au-delà d'une seule focalisation sur l'aide et les administrations nationales, c'est donc aussi s'interroger sur la façon dont des acteurs sociaux cherchent, avec plus ou moins de réussite, sous des contraintes politiques et financières fortes (Pommerolle, 2008 ; Pommerolle et Siméant, 2008), à porter des problèmes, à peser sur les politiques (Lavigne Delville et Saiah, 2015) ; et mieux comprendre les raisons de leurs réussites et de leurs échecs, et la façon dont l'offre internationale (en termes d'objets légitimes, de cadrages, de moyens financiers) limite et contraint les stratégies des entrepreneurs de cause.

Conclusion : pour un dialogue avec la sociologie politique de l'action publique

La socio-anthropologie du développement comme action publique (Lavigne Delville, 2011a) cherche à ouvrir la boîte noire des processus de formulation des politiques et des projets, et à apporter un regard nouveau sur les questions de mise en œuvre.

On le voit bien, les objets de recherche ou les questionnements proposés ci-dessus sont largement sécants avec ceux de l'analyse des politiques publiques, de la sociologie politique de l'action publique (Massardier, 2003 ; Lascoumes et Le Galès, 2007 ; Hassenteufel, 2009 ; Duran, 2010 (1999) ; Zittoun, 2013). Bien sûr, l'anthropologie a ses questionnements et ses approches spécifiques et il est hors de question d'y renoncer. Un socio-anthropologue travaillant sur les politiques publiques ne se posera pas exactement les mêmes questions qu'un politiste. Il n'empêche que, en abordant ces nouveaux objets, la socio-anthropologie du développement ne peut pas faire comme s'il n'existait pas déjà un large champ de connaissances sur eux, à partir de positionnements théoriques qui ne sont pas fondamentalement différents.

Jusqu'à récemment, la plupart des travaux en analyse des politiques publiques ont été menés dans les pays industrialisés¹⁶. Les résultats ne peuvent être directement transférés aux contextes des pays africains ou « sous régime d'aide », au risque d'écraser la spécificité des contextes. Prendre acte des acquis de la socio-anthropologie du développement et de la science politique africaniste sur l'État, les administrations, les services publics, la gouvernance, l'aide et ses effets, est indispensable, au risque sinon de plaquer des concepts et de passer à côté de dimensions essentielles. Mais inversement, aborder les problèmes d'action publique en Afrique, les problèmes de gouvernance liés à la multiplication des acteurs, ou les problèmes de la formulation des politiques publiques, simplement en « remontant » à partir des acquis de la socio-anthropologie du développement, comporte le risque de redécouvrir en partie la roue, et/ou d'en rester à des questionnements en deçà de ce que permet la littérature : les problèmes (par exemple) de publicisation, de mise sur agenda, de luttes interinstitutionnelles, de concurrences entre réseaux de politiques publiques, de rapports *policy/politics*, ont été largement travaillés par l'analyse des politiques publiques, et ces travaux proposent des questionnements, des concepts, des résultats, auxquels il est utile de se confronter. Un travail critique de mise à l'épreuve de ces concepts et de ces résultats est évidemment nécessaire, ce qu'ont commencé à faire les quelques politistes africanistes travaillant sur les politiques publiques en Afrique (Darbon, 2004 ; 2009 ; Diallo, 2012 ; Soriât, 2013 ; Darbon, 2015a ; Eboko, 2015a ; Hugon, 2015 ; Provini, 2016).

Mettre en perspective socio-anthropologie du développement et sociologie politique des politiques publiques a de plus l'avantage de montrer que les ambiguïtés des politiques et des projets liés à l'aide, largement mises en avant par l'anthropologie du développement, sont en partie inhérentes à l'action publique. Elles ne sont donc pas spécifiques aux situations « de développement » et aux pays sous régime d'aide (Lavigne Delville, 2011b), même si elles y prennent des formes exacerbées. En prendre la mesure est nécessaire pour échapper au risque d'idéalisation du

¹⁶ La création récente de l'IPPA (International Public Policy Association) témoigne d'une volonté d'internationaliser les travaux sur cet objet.

concept de politique publique, qui conduirait à biaiser l'analyse de son application au Sud, à l'aune d'un modèle abstrait idéalisé, et à imputer à l'aide ce qui, pour une part, relève des contradictions structurelles de l'action publique. En ce sens, cela pousse à s'interroger, à partir d'études empiriques, sur la façon dont les « situations de développement » (à la manière dont Balandier parlait de la « situation coloniale »), les rapports complexes entre pays sous régime d'aide, pays donateurs et industrie de l'aide, exacerbent ces contradictions et ambiguïtés inhérentes à l'action publique. Et, inversement, à s'interroger sur la façon dont la prolifération désordonnée d'acteurs, la précarisation de l'action publique sous financement projet et les tentatives d'introduire les principes du *New Public Management* dans les pays du Sud (McCourt et Minogue, 2001), éclairent, de façon exacerbée, les processus de recomposition de l'action publique dans les pays industrialisés¹⁷.

Ce que l'on appelle « développement » en Afrique et plus largement dans les pays sous régime d'aide est finalement ce qui relève ailleurs des politiques économiques et sociales, de l'action des associations, de l'économie sociale et solidaire. Parler d'action publique et non pas, ou pas seulement, de « développement », c'est décentrer un peu le regard, en posant la question de la façon dont les problèmes publics sont définis et traités en Afrique, pas seulement sous l'angle de l'aide, mais comme des questions générales de sociologie politique ; des questions qui se posent partout, dans tous les pays, même si c'est dans des termes qui varient en fonction des trajectoires des pays, du degré de développement des institutions, des histoires politiques et institutionnelles. C'est aussi éclairer les recompositions globales de l'action publique en mobilisant les analyses de travaux qui s'y intéressent. En s'interrogeant sur les modalités de l'action publique dans les pays sous régime d'aide, en mobilisant leurs propres terrains et leur sensibilité aux contextes et à la complexité, les socio-anthropologues peuvent contribuer ainsi à la fois à approfondir la compréhension de ce que sont les politiques et l'action publique en

¹⁷ Pour Dubois (2009), la multiplication de « territoires de projets » induit un court-circuitage des autorités locales et une précarisation de l'action publique.

Afrique, et à « désexotiser » leurs contributions à la compréhension empirique des modes de gouvernance dans la globalisation.

Bibliographie

- ANDERS G., 2010, *In the shadow of good governance. An ethnography of civil reform in Africa*, Leiden, Brill.
- APTHORPE R., 1986, « Development policy discourse », *Public Administration and Development*, 6(4) : 377-389.
- APTHORPE R., 1997, « Writing development policy and policy analysis plain or clear. On language, genre and power », in SHORE C. et WRIGHT S. (éds), *Anthropology of policy*, London, Routledge : 43-58.
- BALANDIER G., 1967, *Anthropologie politique*, Paris, Presses Universitaires de France.
- BATES R., 1981, *Market and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*, Berkeley, University of California Press.
- BAYART J.-F., 1999, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 5(1) : 97-120.
- BEHREND S.A., PARK S.J. et ROTTENBURG R., 2014, « Travelling Models. Introducing an Analytical Concept to Globalisation Studies », in BEHREND S.A., PARK S.J. et ROTTENBURG R. (éds), *Travelling Models in African Conflict Management: Translating Technologies of Social Ordering*, Leiden, Brill : 1-40.
- BERRY S., 1993, *No condition is permanent, the social dynamics of agrarian change in sub-Saharan Africa*, Madison, The University of Wisconsin Press.
- BIERSCHENK T., 2014, « From the anthropology of development to the anthropology of global social engineering », *Zeitschrift für Ethnologie*, 139(1) : 73-97.
- BIERSCHENK T. et OLIVIER DE SARDAN J.-P. (éds), 2014, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies Vol. 12, Leiden, Brill.

- BLUNDO G. et LE MEUR P.-Y. (éds), 2009, *The Governance of Daily Life in Africa: Ethnographic Explorations of Public and Collective Services*, Vol. 19, Brill Academic Pub.
- BOONE C., 2013, *Property and Political Order in Africa. Land Rights and the Structure of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BRIAUD T., 2015, « Les associations de personnes âgées au Burkina Faso : négociation d'un "droit à jouer" ou constitution d'un groupe de défense des intérêts de la vieillesse ? », *Mondes en développement*, 3 : 65-82.
- CAMAU M., 2002, « Sociétés civiles "réelles" et téléologie de la démocratisation », *Revue internationale de politique comparée*, 9(2) : 213-232.
- CARMONA A.R., 2008, *El proyectorado : Bolivia tras 20 años de ayuda externa*, Intermón Oxfam Editorial.
- COPANS J., 2016, « L'Afrique noire a-t-elle besoin du développement (de l'anthropologie) ou au contraire d'une anthropologie (du développement) ? », in LAFAY M., LE GUENNEC-COPPENS F. et COULIBALY E. (éds), *Regards scientifiques sur l'Afrique depuis les indépendances*, Paris, Karthala/Société des africanistes : 377-396.
- CROMBE X. et JEZEQUEL J.-H. (éds), 2007, *Niger 2005, une catastrophe si naturelle*, Paris, Karthala.
- DARBON D., 2004, « Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques? ou "Policies make politics" : Does it make sense in African Countries ? », in TRIULZI A. et ERCOLESSI C. (éds), *State, power, and new political actors in postcolonial Africa*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli : 175-199.
- DARBON D. (éd.), 2009, *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris/Pessac, Karthala/MSHA.
- DARBON D., 2015a, *L'extranéité des politiques comme ressource de la formation de l'État et de la société projetés*, Working paper, Toulouse, ANR APPI.
- DARBON D., 2015b, « Politiques publiques sectorielles dans les États et sociétés fragiles et science politique », in VALETTE E., BARON C., ENTEN F. et al. (éds), *Une action publique éclatée ?*, Nogent sur Marne, GREY/LEREPS : 121-126.
- DE GAULEJAC V., BONETTI M. et FRAISSE J., 1995, *L'ingénierie sociale*, Coll. Alternatives sociales, Paris, Syros Alternatives.

- DE MILLY H., 2002, *Les déterminants institutionnels de l'impact de l'aide publique au développement sur l'économie rurale des pays à "régime d'aide" : l'APD : pièce d'un équilibre de faible niveau ou incitation au développement ?*, thèse de doctorat en sciences économiques, INA-PG, Paris/Montpellier : 333 p.
- DELPEUCH T., 2009, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, 43(2) : 153-165.
- DIALLO R.N., 2012, « Élités administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique africaine*, 126(2) : 143-161.
- DUBOIS J., 2009, *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Coll. Res Publica, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- DURAN P., 2010 (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- EBOKO F., 2005, « Politique publique et sida en Afrique. De l'anthropologie à la science politique », *Cahiers d'études africaines*, XLV(2)(178) : 51-387.
- EBOKO F., 2015a, *Repenser l'action publique en Afrique*, Paris, Karthala.
- EBOKO F., 2015b, *Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine*, Questions de Recherche / Research Question n°45, CERI, 40 p.
- EDJA H. et LE MEUR P.-Y., 2009, « Le plan foncier rural au Bénin : connaissance, reconnaissance et participation », in COLIN J.-P., LE MEUR P.-Y. et LEONARD E. (éds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers*, Paris, Karthala : 195-236.
- ESCOBAR A., 1995, *Encountering development: The making and unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- FERGUSON J., 1990, *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- FICHTNER S., 2012, *The NGOisation of Education: Case Studies from Benin*, Coll. Mainzer Beiträge zur Afrikaforschung, Rüdiger Köppe.
- FISCHER F., 2003, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press.

- FRESIA M. et LAVIGNE DELVILLE P. (éds), à paraître, *Ethnographier l'aide et ses institutions. Questions de positionnement, enjeux de méthode*, Paris, APAD/Karthala.
- GARRAUD P., 1990, « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'Année Sociologique*, 40 : 17-41.
- GAXIE D., 1997, *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan.
- GAY L., 2016, *À la recherche de l'hégémonie : la fabrique très politique des politiques publiques foncières en Ouganda sous le régime du National Resistance Movement (NRM), entre changement et inertie*, Université de Montpellier, Montpellier, 764 p.
- GRILLO R.D. et REW A. (éds), 1985, *Social Anthropology and Development Policy*, Coll. ASA Monographs Vol. 23, London-New York, Tavistock.
- GRILLO R.D. et STIRRAT R.L., 1997, *Discourses of development: anthropological perspectives*, Oxford/New York, Berg.
- HASSENTEUFEL P., 2009, *Sociologie politique : l'action publique*, Coll. U, Paris, Armand Colin.
- HASSENTEUFEL P., 2010, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 157(1) : 50-58.
- HIBOU B., 1998, « Retrait ou redéploiement de l'État? », *Critique internationale*, 4(1) : 151-168.
- HILL M., 2014, *The public policy process*, London, Routledge.
- HINDMAN H. et FECHTER A.-M. (éds), 2011, *Inside the Everyday Lives of Development Workers: The Challenges and Futures of Aidland*, London, Kumarian Press.
- HUGON C., 2015, « Les *sëriñ daara* et la réforme des écoles coraniques au Sénégal. Analyse de la fabrique d'une politique publique », *Politique africaine*, 139(3) : 83-99.
- JOBERT B., 1985, « L'État en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 35(4) : 654-682.
- LASCOUMES P., 2003, « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique? », in LAGROYE J. (éd.), *La politisation*, Paris, Belin : 387-401.

- LASCOUMES P. et LE GALES P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Coll. 128, Paris, Armand Colin.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2006a, *Les Ong peuvent-elles contribuer à (re)construire l'action publique au Sud ?*, note conceptuelle pour un projet de recherche, Paris, GRET, 13 p.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2006b, « Politiques et interventions en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles », in CHAUVEAU J.-P. (éd.), *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest, Résultats du projet de recherche CLAIMS*, London, IIED/CLAIMS : 54-68.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2008, *La fabrique de l'action publique : une anthropologie des politiques publiques et de l'intervention sociale. Projet de recherche*, Nogent sur Marne, IRD, 14 p.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2010, « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique*, 60(3) : 467-491.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2011a, « Pour une anthropologie symétrique entre "développeurs" et "développés" », *Cahiers d'études africaines*, 202-203(2-3) : 491-509.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2011b, *Vers une socio-anthropologie des interventions de développement comme action publique*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches Univ Lyon II, Lyon, 210 p.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2015, *Aide internationale et sociétés civiles au Niger*, Paris/Montpellier/Marseille, Karthala/APAD/IRD.
- LAVIGNE DELVILLE P., à paraître, « Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre polity, politics et extraversion. Les cas de l'eau potable et du foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso) », *Gouvernement et action publique*, 6(4).
- LAVIGNE DELVILLE P. et ABDELKADER A., 2010, « À cheval donné, on ne regarde pas les dents ». *Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des acteurs nigériens*, Études et Travaux n° 83, Niamey, LASDEL, 113 p.
- LAVIGNE DELVILLE P. et SIAIAH C., 2015, « Fonder sa légitimité par le plaidoyer ? Synergie Paysanne et la lutte contre les accaparements fonciers au Bénin », *Revue Tiers-Monde*, 4(224) : 103-122.

- LE MEUR P.-Y., 1997, « Pour une socio-anthropologie de la politique agricole – Le cas béninois », in BIERSCHEK T., LE MEUR P.-Y. et VON OPPEN M. (éds), *Institutions and Technologies for Rural Development in West Africa*, Weikersheim, Margraf Verlag : 309-320.
- LE MEUR P.-Y., 2008, « Le développement comme constructivisme. Point de vue anthropologique », *Sociétés politiques comparées*, 8 : 42.
- LE MEUR P.-Y., 2011a, *Anthropologie politique de la gouvernance : acteurs, ressources, dispositifs*, Sarrebrück, Editions Universitaires Européennes.
- LE MEUR P.-Y., 2011b, « Une petite entreprise de réassemblage du monde. Ethnographie et gouvernance des ressources foncières en Afrique de l'Ouest », *Ethnologie française*, 41(3) : 431-442.
- LEWIS D. et MOSSE D., 2006, *Development Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Bloomfield, Kumarian Press.
- LI T.M., 2007, *The Will To Improve. Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, Durham, Duke University Press.
- LI T.M., 2011, « Rendering Society Technical. Government through Community and the Ethnographic Turn at the World Bank in Indonesia », in MOSSE D. (éd.), *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development*, London, Berghahn : 57-79.
- LISTER S. et NYAMUGASIRA W., 2003, « Design Contradictions in the 'New Architecture of Aid'? Reflections from Uganda on the Roles of Civil Society Organisations », *Development Policy Review*, 21(1) : 93-106.
- LOMBART M., PIERRAT K. et REDON M., 2014, « Port-au-Prince : un "projectorat" haïtien ou l'urbanisme de projets humanitaires en question », *Cahiers des Amériques latines*, 75 : 97-124.
- MASSARDIER G., 2003, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin.
- MAYNTZ R., 1993, « Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm », in KOOIMAN J. (éd.), *Modern governance: New government-society interactions*, London, Sage : 7-20.
- MCCOURT W. et MINOGUE M. (éds), 2001, *The internationalization of public management: reinventing the Third World state*, Coll. New Horizons in Public Policy, Edward Elgar Pub.
- MCNEILL D. et St CLAIR A.L., 2011, « The World Bank's Expertise. Observant Participation in the World Development Report 2006, Equity and

- Development », in MOSSE D. (éd.), *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development*, London, Berghahn : 103-121.
- MOSSE D., 2005, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London Pluto Press.
- MOSSE D., 2007, « Note on the ethnography of expertise and professionals in international development », *Ethnografeast*, Lisbon, June 20-23, 17 p.
- MOSSE D. (éd.), 2011, *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development*, Coll. Studies in Public and Applied Anthropology Vol. 6, London, Berghahn.
- MOSSE D. et LEWIS D., 2005, *The aid effect: giving and governing in international development*, London, Pluto Press.
- MULLER P., 1990, *Les politiques publiques*, Coll. Que sais-je, Paris, Presses universitaires de France.
- NAUDET D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changement social*, Paris, APAD/Karthala.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2001, « Les trois approches en anthropologie du développement », *Revue Tiers Monde*, XLII(168) : 729-754.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2004, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest. Un diagnostic empirique, une approche historique », *Politique africaine*, 96 : 139-162.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2007, « De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africains », *Revue Tiers Monde*, 191(3) : 543-552.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2008, « Introduction thématique. La crise alimentaire de 2004-2005 au Niger en contexte », *Afrique contemporaine*, 225(1) : 17-37.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2010, « Développement, modes de gouvernance et normes pratiques (une approche socio-anthropologique) », *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 31(1-2) : 5-20.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2016, « For an Anthropology of Gaps, Discrepancies and Contradictions », *Antropologia*, 3(1 n.s) : 111-131.

- OLIVIER DE SARDAN J.-P., ABDELKADER A., DIARRA A. *et al.*, 2011, *Gouvernance locale. La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes*, Études et Travaux n° 95, Niamey, LASDEL, 39 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. et RIDDE V. (éds), 2014, *Une politique publique de santé et ses contradictions. La gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, Paris, Karthala.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., à paraître, « Mécanismes-miracles, modèles voyageur et revanche des contextes. Un cas d'école : les programmes de cash transfers », in OLIVIER DE SARDAN J.-P. et PICCOLI E. (éds), *Cash transfers: an anthropological approach. The revenge of contexts*, London, Berghahn Press
- OTAYEK R., 2004, *Les sociétés civiles du Sud. Un état des lieux dans trois pays de la ZSP (Cameroun, Ghana, Maroc)*, Paris, Ministère des affaires étrangères, 163 p.
- OUATTARA F. et STORENG K.T., 2014, « L'avortement volontaire au Burkina Faso : quand les réponses techniques permettent d'éviter de traiter un problème social », *Autrepart*, 2 : 109-123.
- PALIER B. et SUREL Y., 2005, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55(1) : 7-32.
- PAPADOPOULOS Y., 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- POMMEROLLE M.-E., 2008, « La démobilitation collective au Cameroun : entre régime postautoritaire et militantisme extraverti », *Critique internationale*, 3(40) : 73-94.
- POMMEROLLE M.-E., 2010, « The extraversion of protest : conditions, history and use of the 'international' in Africa », *Review of African political economy*, 37(125) : 263-279.
- POMMEROLLE M.-E. et SIMEANT J., 2008, *Un autre monde à Nairobi : le Forum social mondial 2007, entre extraversions et causes africaines*, Paris, Karthala.
- PRESSMAN J.L. et WILDAVSKY A.B., 1984 (1973), *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who*

seek to build morals on a foundation of ruined hopes, Berkeley, University of California Press.

- PROVINI O., 2016, « La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est. Logiques de convergences et tendances aux divergences », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 15 : 281-307.
- RIDDE V., 2013, « Réflexions sur les per diem dans les projets de développement en Afrique », *Bulletin de l'APAD*, 34-36 : 81-114.
- RIDDE V. et JACOB J.-P. (éds), 2013, *Les indigents et les politiques de santé en Afrique : expériences et enjeux conceptuels*, Coll. Investigations d'anthropologie prospective Vol. 6, Bruxelles, Académia.
- SABATIER P. A. (éd.), 2007, *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press.
- SHORE C. et WRIGHT S., 1997, « Policy: A New Field of Anthropology », in SHORE C. et WRIGHT S. (éds), *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, London, Routledge : 3-39.
- SHORE C. et WRIGHT S., 1999, « Audit culture and anthropology: neo-liberalism in British higher education », *Journal of the Royal Anthropological Institute* : 557-575.
- SHORE C., WRIGHT S. et PERO D., 2011, *Policy worlds: Anthropology and the analysis of contemporary power*, Berghahn Books.
- SMYRL M., 2002, « *Politics and Policy* dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques de changement », *Revue française de science politique*, 52(1) : 37-52.
- SORIAT C., 2013, « S'investir ou investir dans la lutte contre le sida au Bénin ? Trajectoires d'entrepreneurs et reconversions associatives », *Face à face. Regards sur la santé*, 12.
- THOENIG J.-C., 1998a, « L'usage analytique du concept de régulation », in COMMAILLE J. et JOBERT B. (éds), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ : 35-53.
- THOENIG J.-C., 1998b, « Politiques publiques et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, 5(2) : 295-314.
- THOENIG J.-C., 2005, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », in FILATRE D. et DE TERSSAC G. (éds), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès : 285-306.

- THOMAS M.A., 2004, « Can the World Bank Enforce its Own Conditions ? », *Development & Change*, 35(3) : 485-497.
- TIDJANI ALOU M., 1994, « Les projets de développement sanitaire face à l'administration au Niger », *Santé publique*, 6(4) : 381-392.
- VAN GASTEL J. et NUIJTEN M., 2005, « The genealogy of the 'good governance' and 'ownership' agenda at the Dutch ministry of development co-operation », in MOSSE D. et LEWIS D. (éds), *The Aid Effect*, London, Pluto Press : 85-105.
- WEDEL J.R., 1998, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*, New York, St Martin Press.
- WEDEL J.R. et FELDMAN G., 2005, « Why an anthropology of public policy? », *Anthropology Today*, 21(1) : 1-2.
- WEDEL J.R., SHORE C., FELDMAN G. *et al.*, 2005, « Toward an Anthropology of Public Policy », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 600(1) : 30-51.
- WHITFIELD L. (éd.), 2009, *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford/New York, Oxford University Press.
- YEBGA N.S.N., 2014, « La conciliation, une procédure locale de contournement d'une norme juridique : l'expérience des droits reproductifs autour de l'avortement au Cameroun », *Autrepart*, 2 : 91-107.
- ZITTOUN P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques*, Coll. Sc Po Gouvernances, Paris, Presses de Sciences Po.



Philippe Lavigne Delville est socio-anthropologue
directeur de recherche à l'IRD et président de l'APAD
E-mail : philippe.lavignedelville@ird.fr

La fabrique pragmatique des politiques publiques

Philippe Zittoun

Cet article expose les principaux principes, concepts et hypothèses d'une approche pragmatique des politiques publiques. Inspirée par la philosophie pragmatique américaine de Peirce, James et Dewey du début du 20^e siècle, par le linguistic turn de la philosophie des années 1970 et par la sociologie pragmatique française de Boltanski et Latour, cette nouvelle perspective privilégie la description concrète des activités que conduisent les acteurs pour maintenir ou transformer les politiques publiques. Elle privilégie un regard micro décrivant précieusement les phénomènes empiriques dans leur complexité à un regard macro rendu possible par des théories causales dont la force explicative a tendance à trop fortement simplifier la réalité. Prenant au sérieux les capacités cognitives et discursives des individus, elle propose de suivre la carrière des propositions d'action publique en s'intéressant aux stratégies définitionnelles, argumentatives et conflictuelles que ces derniers conduisent dans les jeux de langage, d' enrôlement et de pouvoir dans lesquels ils sont engagés. S'appuyant sur une méthode d'enquête qualitative, cette approche compréhensive accorde une importance majeure au sens qu'élaborent les acteurs pour définir les contraintes et les opportunités dans leurs interactions au cours du processus décisionnel.

This article highlights the main principles, concepts and hypothesis for a pragmatic approach on public policy. Inspired by the pragmatic philosophy of Peirce, James and Dewey in the begining of the 20's, by the linguistic turn in philosophy in the 1970's and by the French pragmatic sociology of Boltanski and Latour, this new perspective emphasizes the concrete description of policymakers' activities. It allows to focus precisely on the empirical phenomena and not put a large part of these activities in darkness by using some casual theories generally macro. Taking seriously the discursive and cognitive abilities of actors, it suggests to follow the career of policy proposals by focusing on the definitional, argumentative and conflictual strategies that they lead in games of language, of

enrollment and of power in which they are engaged. Based on qualitative method, this comprehensive approach attaches great importance on actors configuring the constraints and opportunities during their interactions in the decision making process.

Introduction

Nés après la Seconde Guerre mondiale aux États-Unis, les travaux académiques sur les politiques publiques n'ont cessé de se multiplier et de se propager dans le monde entier. Partant de références et de travaux initiatiques souvent communs, comme ceux d'Harold Lasswell (1951), de Charles Lindblom (1959) ou d'Aaron Wildavsky (1964), ces travaux se sont inscrits dans des approches et des paradigmes de plus en plus en fragmentés et éclatés. Il existe ainsi une multitude d'approches différentes dans le champ des politiques publiques. À cette diversité d'approches s'ajoute la spécificité des débats sectoriels et nationaux qui marquent les travaux de leurs empreintes. Les recherches sur les politiques publiques ne recouvrent ainsi pas les mêmes considérations en France, en Allemagne ou aux États-Unis, et suivant que l'on évoque les politiques de santé ou les politiques du logement, au point qu'il est de plus en plus difficile d'établir une problématique et un socle communs à ce champ.

Cette difficulté se retrouve dans la définition même de l'objet central, les politiques publiques. Lorsque Thomas Dye (1972) effectue un premier recensement dans les années 1970, il identifie déjà plus de quarante définitions différentes du concept et finit par conclure que le seul dénominateur commun entre toutes ces définitions n'est pas lié à son contenu spécifique mais à son producteur : il définit ainsi les politiques publiques comme ce que le gouvernement décide de faire ou de ne pas faire. Quarante ans plus tard, le nombre de définitions n'a cessé de croître mais le socle commun ne s'est pas pour autant élargi.

La problématique de recherche ne s'appuie pas non plus sur un socle commun. On peut identifier deux types de problématiques très différentes (Zittoun et Peters, 2016). Certains travaux privilégient la recherche normative de « *policy analysis* », c'est-à-dire de méthodes analytiques pour résoudre des problèmes publics. Les auteurs s'attachent à la production de connaissances normatives et atemporelles, d'instruments

cognitifs et de méthodes analytiques qui ont vocation à agir sur le processus et qui sont généralement destinés aux *policymakers* (Bardach et Patashnik, 2015). D'autres travaux privilégient une problématique plus empirique et compréhensive avec une entrée davantage tournée vers les processus. On parle notamment des « *policy process studies* » dont la vocation première est de comprendre les processus de fabrique ou de mise en œuvre (Hudson et Lowe, 2014 ; Kingdon, 2010 ; Jones, 1984).

Inspirées par les travaux initiatifs américains, les approches françaises se sont développées à partir de la fin des années 1970 pour former une sous-discipline de la science politique. Bien que les premiers chercheurs français aient utilisé le terme « analyse des politiques publiques » pour désigner ce champ, on peut dire que la tradition française s'inscrit dès le début dans les « *policy process studies* » ; c'est-à-dire une approche qui privilégie la compréhension des phénomènes de fabrique et de mise en œuvre avec un regard largement inspiré de la sociologie des organisations et un intérêt marqué pour étudier le rôle des idées et des représentations (Zittoun et Demongeot, 2010)¹. Bien qu'alimentées régulièrement par les travaux internationaux importés en France, les approches françaises ont développé leur propre débat et faiblement contribué aux débats internationaux jusqu'à récemment. Le choix de privilégier un concept comme celui d'« action publique » (Lascombes et Le Galès, 2007) plutôt que celui de « politique publique » par exemple, considérant que ce dernier était trop associé à l'État centralisateur et à une cohérence qui peut biaiser le regard du chercheur, est un débat uniquement franco-français ; les anglo-saxons n'ayant jamais considéré que le terme « *public policy* » était associé à un État centralisé (Halpern, Hassenteufel et Zittoun, à paraître).

Différents courants se distinguent au sein de cette « *French touch* » dans l'analyse des politiques publiques (Boussaguet *et al.*, 2015). L'approche pragmatique développée dans cet article propose de

¹ En raison d'une mauvaise traduction au moment de l'importation, ce terme continue d'apporter de la confusion. On gardera donc le terme anglais pour éviter toute confusion avec son usage français ou on utilisera celui de « *policy design* ». Sur le sujet, voir notamment Halpern, Hassenteufel et Zittoun (à paraître).

s'interroger sur le parcours des propositions de politiques publiques et leur mise à l'ordre du jour dans les processus décisionnels. Si la plupart des approches du processus de politiques publiques s'accordent à considérer la mise à l'ordre du jour médiatique d'un problème public comme la résultante d'un travail spécifique de définition et de propagation (Neveu, 2015), elles n'accordent pas la même attention à la définition et à la propagation des solutions. L'approche pragmatique propose ainsi de saisir le processus de fabrication des politiques publiques, d'abord comme le résultat d'une activité politique des acteurs en interaction dans les arènes politico-administratives. Cherchant tout à la fois à définir, à propager et à imposer une solution, ces acteurs chaînent ensemble un instrument d'action avec un problème insoluble, une société désordonnée, un « décideur » capable de remettre de l'ordre et une coalition en soutien.

Définir les politiques publiques pour donner du sens à leur changement

Dès les premiers travaux sur les politiques publiques, les chercheurs ont essayé de définir l'objet « politique publique ». Il s'agissait pour eux de mieux cerner l'objet et d'en définir les contours pour ensuite mieux l'étudier. Si l'on se réfère au travail inaugural d'Harold Lasswell dans les années 1950, ce dernier définit une politique publique comme un « choix important » mais libéré de toute connotation partisane². Le concept anglais de « *policy* » se veut alors une façon plus neutre et plus apolitique d'aborder les questions de politiques publiques. Mais là où l'anglais utilise plusieurs termes pour distinguer les activités partisanes des activités de politique publique, le français, comme de nombreuses langues, utilise un seul terme, celui de « politique ». Toutefois, cette définition – comme toutes celles produites ensuite – suscite une large insatisfaction et conduit les chercheurs à une multiplication des définitions possibles. Chaque ouvrage et chaque manuel disposent ainsi de leur propre définition du

² « *The word "policy" is commonly used to designate the most important choices [...]. [It] is free of many of the undesirable connotations clustered about the word political which is often believed to imply "partisanship" or "corruption"* » (Laswell, 1951 : 2).

concept de politique publique. Pour autant, à défaut d'une définition commune, il reste possible d'identifier une série de caractéristiques que partagent les chercheurs. Sans prétendre à une quelconque exhaustivité, on retiendra principalement de ces définitions cinq caractéristiques majeures.

Tout d'abord, en reprenant la définition de Thomas Dye (1972 : 3), « *Whatever governments choose to do or not do* », les chercheurs considèrent qu'une politique publique est d'abord un concept empirique destiné à décrire l'action concrète de l'État (ou d'une autorité publique) ou autrement dit l'État en action (Jobert et Muller, 1987). Plus exactement, si le concept générique « politique publique » peut être considéré comme théorique, sa déclinaison thématique (i.e. la politique du logement, la politique économique, etc.) et territoriale (nationale, régionale, etc.) correspond à une réalité empirique que les chercheurs tout autant que les acteurs utilisent.

La deuxième caractéristique est de considérer qu'une politique publique n'est jamais composée d'un seul élément, mais forme un groupement d'éléments divers tels que des décisions, des lois, des décrets, des circulaires, des budgets, des institutions, des fonctionnaires, des activités, des discours, etc. Hugh Hecló (1972) évoque ainsi le fait qu'une politique publique est toujours bien plus qu'une simple décision, elle est un ensemble de taille intermédiaire³. Guy Peters (2015) considère qu'une politique publique est un regroupement d'activités engagées par l'État⁴. C'est là que le concept se complexifie car, s'il est possible de repérer empiriquement chaque élément pris isolément, le regroupement d'éléments épars pose problème dans la mesure où il n'est jamais observable empiriquement en tant qu'ensemble. Une politique publique reste donc une construction qu'acteurs comme chercheurs peuvent

³ « *The term policy is usually considered to apply to something "bigger" than particular decisions, but "smaller" than general social movements. Thus, policy, in term of level of analysis, is a concept placed roughly in the middle rang* » (Hecló, 1972 : 84).

⁴ « *Public Policy is the set of activities that governments engage in for the purpose of changing their economy and society. [...] The study of public policy is understanding what governments do and their effects on citizens* » (Peters, 2015 : 12).

effectuer de nombreuses façons différentes. Une même action, comme par exemple la mise en place de la réduction de la vitesse automobile, peut être considérée tout autant comme un élément de la politique des déplacements ou de la politique environnementale.

La troisième caractéristique renvoie à la question du sens et de l'intentionnalité de cet ensemble. Pour de nombreux auteurs, une politique publique renvoie à une intentionnalité ou à un objectif. Hugh Heclou tout comme Guy Peters insistent ainsi sur la dimension intentionnelle d'une politique publique⁵. Richard et Smith évoquent l'importance des objectifs qui donnent sens à ce regroupement⁶. Une politique publique est donc d'abord un regroupement qui fait sens et qui s'organise autour d'orientations. La question qui reste controversée est celle de savoir qui élabore ce sens et si ce sens est objectivable. Pour les uns, cela reste le chercheur qui doit effectuer le regroupement et établir la cohérence alors que, pour les autres, il s'agit d'observer le travail définitionnel des acteurs qui donnent du sens. Paradoxalement, de nombreux chercheurs français, qui s'inscrivent pourtant dans une tradition constructiviste et qui accordent de l'importance au sens de l'action élaboré par les acteurs, ont voulu se débarrasser du concept de politique publique au profit de celui d'action publique en suggérant que le premier était trop chargé de sens et qu'il finissait par biaiser l'observation (Commaille, 2004). En faisant cela, ils négligent le travail de mise en sens que produisent les acteurs en utilisant fréquemment le concept de politique publique.

La quatrième caractéristique est de considérer qu'une politique publique ne peut se comprendre sans prendre en compte le processus dans lequel elle prend place et au cours duquel de nombreux acteurs sont impliqués (Jones, 1984 ; Anderson, 1979). Les chercheurs ont identifié plusieurs phases plus ou moins autonomes dont nous ne citerons ici que les quatre principales (Kingdon, 2010) : la mise à l'ordre du jour du

⁵ « A second and essential element in most writers' use of the term is purposiveness of some kind » (Heclou, 1972).

⁶ « Policy is a general term used to describe a formal decision or plan of action adopted by an actor [...] to achieve a particular goal » (Richards et Smith, 2002).

problème⁷, la formulation de la proposition, le processus décisionnel et la mise en œuvre. Au cours de chacune des phases, la coopération des acteurs constitue un des problèmes majeurs auxquels ces derniers doivent faire face. En pratique, ces phases peuvent se chevaucher, certaines peuvent manquer.

La cinquième caractéristique est la mise en évidence d'effets propres et inattendus pour chacune de ces phases (Stone, 2001). Quelles que soient les intentions des acteurs et leur position institutionnelle, l'émergence d'un problème, la dynamique d'une solution et la mise en œuvre leur échappent toujours en partie. Si la mise en œuvre d'une solution est sans aucun doute le phénomène qui génère le plus de conséquences imprévisibles, les processus de mise à l'ordre du jour des problèmes et d'émergence des solutions répondent également à des dynamiques incertaines. C'est pourquoi il est essentiel de distinguer les intentions qu'un acteur place dans une proposition à un temps *t* et les effets que la solution génère une fois mise en place. Cette incertitude des effets s'accompagne d'une incapacité des acteurs à s'accorder sur la mesure de ceux-ci, laissant place à une multitude d'interprétations concurrentes.

Si ces cinq caractéristiques sont relativement partagées par les chercheurs, il n'en reste pas moins qu'elles ne suffisent pas à créer un consensus autour de la définition d'une politique publique. À chaque tentative d'objectivation d'une définition, émergent des critiques et des définitions concurrentes. Pourtant, les chercheurs, confrontés à une impossibilité relativement similaire concernant la définition objective des problèmes, ont préféré abandonner ce travail définitionnel pour mieux observer celui que conduisent les acteurs engagés dans le processus (Spector et Kitsuse, 1973). Ce déplacement de l'attention sur les définitions subjectives et concurrentes des problèmes publics a permis de sortir de l'impasse définitionnelle dans laquelle se trouvaient les chercheurs, mais ils n'ont pas fait de même pour les solutions.

⁷ Si les anglophones utilisent le terme « *agenda* », sa traduction correcte en français n'est pas « agenda » mais « ordre du jour ».

Nous voudrions considérer une politique publique comme un assemblage d'éléments hétérogènes, sans liens évidents ou logiques, auxquels les acteurs tentent de donner du sens et de la cohérence en fonction d'intentions et de stratégies contingentes. D'une certaine façon, on peut emprunter à Michel Foucault le concept de « dispositif » qu'il utilise pour parler de la prison, montrant que l'emprisonnement relie ensemble des éléments aussi hétérogènes que des mesures, des lois, des discours sur la criminalité, des « gardiens » et des « criminels », des institutions, etc. (Foucault, 1975). Il est possible d'importer cette définition tant une politique publique, comme la politique pénale, peut être d'abord considérée comme un assemblage d'éléments aussi hétérogènes que des lois, des décrets, des rôles sociaux, des organisations, des fonctionnaires, des subventions. Le rôle du chercheur n'est alors plus de définir une politique publique mais de s'intéresser à la façon dont les acteurs regroupent ces éléments hétérogènes et leur donnent du sens.

Il revient dès lors aux chercheurs d'observer comment et à quelle occasion les acteurs définissent une politique publique. Un des moments les plus importants que nous avons pu observer au cours de nos propres travaux empiriques, c'est que cela se produit justement au moment où des acteurs veulent imposer une nouvelle solution qui vient réformer ou consolider une politique publique en place. Autrement dit, c'est d'abord autour d'un travail de légitimation d'un changement que s'effectue ce travail définitionnel (Zittoun, 2013).

Une approche pragmatique de l'action publique pour enquêter sur la fabrique des solutions

On l'a dit, on peut distinguer deux grandes traditions de recherche sur les politiques publiques. La « *policy analysis* » anglo-saxonne est considérée soit comme une science appliquée élaborée pour résoudre les maux de la société (Lasswell, 1971), soit comme un art ou un savoir-faire (Wildavsky, 1987). Il s'agit de développer des méthodes qui permettent de résoudre des problèmes publics particulièrement complexes. Les auteurs qui s'inscrivent dans cette tradition parlent d'ailleurs de plus en plus de « *policy design* » pour intégrer cette dimension artistique à l'élaboration d'instruments et souligner que la dimension technique ne peut suffire

(Peters, 2015 ; Howlett, 2009). Parmi les méthodes analytiques les plus célèbres, on peut évoquer la méthode rationnelle de type coût/avantage qui offre une grille méthodologique de résolution des problèmes complexes (Peters, 2015), ou encore celle de l'incrémentalisme disjoint (Lindblom, 1959) qui propose de construire une démarche de type essai/erreur pour résoudre les problèmes qui semblent insolubles.

Pour autant, cette dimension normative s'accompagne toujours d'une dimension compréhensive importante. Dans son dernier ouvrage sur le *policy design* par exemple, le premier conseil que donne Peters aux fabricants de politiques publiques, les *policymakers*, c'est de comprendre la complexité des politiques publiques que nous enseigne l'observation empirique des processus existants, et de saisir ainsi la pluralité des définitions d'un problème, l'absence de liens rationnels entre problème et solution, les nombreux effets inattendus et contradictoires d'instruments généralement ambigus et leur dimension politique irréductible (Peters, 2015).

À l'inverse, la tradition compréhensive se propose de comprendre sans juger la façon dont les politiques publiques se fabriquent, se transforment et se mettent en œuvre. Ce tournant s'opère dans les années 1970 avec la parution d'ouvrages centrés sur les processus de production des politiques publiques (Jones, 1984 ; Anderson, 1979 ; Lindblom et Woodhouse, 1992). Il s'agit alors d'identifier des variables causales qui rendent compte de dynamiques propres aux politiques publiques. C'est ainsi que des théories telles que l'*Advocacy Coalition Framework* (ACF), qui propose de saisir le changement comme le résultat de conflits entre coalitions concurrentes, ou l'équilibre ponctué, qui suggère d'appréhender le changement à travers les perturbations que génère l'émergence de problèmes à l'agenda sur des politiques publiques relativement stables, proposent une compréhension considérée comme « objective » du changement (Sabatier, 1998). Pour autant, il est rare que ces travaux ne s'appuient pas sur des présupposés normatifs derrière leur revendication d'objectivité (Fischer et Gottweis, 2012). On trouve le plus souvent, d'une part, des appréciations très normatives sur les politiques publiques, définissant par exemple des normes de la réussite ou de l'échec, ce qu'est un changement et ce qu'il n'est pas, ou du moins sur son importance plus ou moins grande (Zittoun, 2009), mais aussi une véritable difficulté à prendre en compte les

connaissances et les analyses subjectives que produisent et véhiculent les acteurs.

Paradoxalement, si les approches normatives s'appuient sur les approches compréhensives pour élaborer des stratégies d'analyse et de persuasion, peu de travaux compréhensifs prennent en considération le rôle des stratégies d'analyse, de mise en sens et de persuasion dans le processus. L'approche pragmatique propose de s'extraire de cet apparent paradoxe en décrivant empiriquement les opérations concrètes que conduisent les acteurs pour définir des problèmes et des solutions, pour mobiliser des catégories, des concepts, des contraintes. Plutôt que de considérer l'existence macro de forces ou de contraintes qui s'imposent aux acteurs, il s'agit de prendre au sérieux les opérations cognitives et discursives micro qu'ils conduisent pour effectuer une analyse qui leur permet d'associer une solution et un problème et de rendre visible des contraintes.

Herbert Simon est un des premiers à s'être intéressé à ces opérations concrètes que conduisent les acteurs pour résoudre les problèmes (Simon, 1997). Après avoir prouvé que les problèmes publics sont des problèmes bien trop complexes pour nos faibles capacités cognitives humaines et qu'ils ne peuvent faire l'objet d'une résolution analytique théorique et rationnelle, il en est venu à la conclusion que, pour résoudre malgré tout les problèmes, les individus doivent s'adapter à cette situation d'imperfection des connaissances. Simon compare la multiplicité des chemins possibles qui s'ouvrent au raisonnement, à un jeu d'échecs devant lequel le joueur, aussi fort soit-il, ne peut calculer en avance tous les coups pour déterminer son choix, et doit donc, en plus de ses capacités de calcul, mobiliser son intuition, utiliser des opérations de simplification et d'approximation, et des modes de raisonnement qui lui sont propres et qui le conduisent à une solution « satisfaisante ».

Prolongeant les réflexions de Simon, Lindblom développe l'idée que, face à ces problèmes trop complexes pour être résolus rationnellement, les acteurs doivent « se débrouiller » et n'hésitent pas pour cela à développer des « stratagèmes » qui leur permettent de dépasser ces difficultés (Lindblom, 1959 ; Lindblom, 1979 ; Lindblom et Woodhouse, 1992). Il propose que les acteurs arrêtent de prétendre à une rationalité

inatteignable et reconnaissent cette situation de débrouillardise comme un fait, pour mieux s'évertuer à un raisonnement rigoureux. Cette « science » de la débrouillardise le conduit à s'inspirer des travaux de Popper sur la démarche essai/erreur afin de construire le stratagème de l'incrémentalisme, du changement par petites touches, un modèle qui selon lui restera incompris (Dahl et Lindblom, 1963). Dans le prolongement des travaux de Lindblom, Wildavsky va aborder cette question de la pratique des *policy analysis* comme mode de résolution des problèmes en considérant lui aussi qu'il ne peut s'agir d'une science au sens traditionnel du terme mais plutôt d'un art (Wildavsky, 1987 ; Wildavsky, 2006).

Si ces auteurs sont convaincus du caractère illusoire du modèle rationnel dans les *policy analysis*, ils ne comprennent pas la fascination et l'attractivité d'un tel modèle. Lindblom a développé une critique en règle de ce qu'il nomme l'approche rationnelle mais se trouve démuni devant son succès. Wildavsky (1969), qui voit se développer les théories du choix rationnel et les méthodes de rationalisation des choix budgétaires, opposera à ces méthodes analytiques une analyse qualitative des politiques publiques qui tient compte de la complexité des problèmes. Ces modèles analytiques seront également mis à mal par la mise en évidence d'un autre phénomène au début des années 1970, autour du modèle dit « de la poubelle », le « *garbage can model* ». Ce modèle montre à quel point les décideurs, loin de mobiliser des stratagèmes de simplification pour résoudre de façon rationnelle les problèmes complexes, disposent le plus souvent de la solution avant même que n'émerge le problème (Cohen, March et Olsen, 1972). Autrement dit, les acteurs ont tendance à recycler des solutions anciennes pour traiter des problèmes nouveaux.

Mais ce modèle de la poubelle développé ensuite par John Kingdon (2010) dans le champ des politiques publiques conduit à une impasse sur la question du sens. Soit en effet l'association entre un problème et une solution n'est qu'une affaire de couplage et d'opportunité, mais dans ce cas on peut se demander pourquoi ces couplages ne conduisent jamais à des couples totalement absurdes, voire même pourquoi les solutions ont besoin de problème. Soit au contraire le couplage doit avoir un sens, mais dans ce cas, comment expliquer que les solutions existent avant les problèmes ?

Pour sortir de cette impasse, il faut revenir à une observation empirique de la façon dont les acteurs produisent ces couplages, réussissent mais aussi échouent à les chaîner l'un à l'autre. Il faut s'interroger non seulement sur la fabrique du sens mais surtout sur le rôle que joue ce sens dans la fabrique des politiques publiques. Pour cela, on peut s'appuyer sur une approche pragmatique, héritage à la fois de la philosophie pragmatique américaine du début du 20^e siècle (James, 1995 ; Dewey, 2010) et de la sociologie pragmatique française développée ces vingt dernières années (Boltanski, 2009) qui suggère de prendre au sérieux les compétences cognitives et définitionnelles des acteurs, et l'importance de ce qui se joue dans leurs interactions, comprises comme des espaces d'échanges au résultat incertain mais au cours desquelles les acteurs mettent à l'épreuve leur définition pour tenter de construire un accord autour d'un sens commun.

L'approche pragmatique accorde une importance essentielle à l'enquête et aux épreuves, c'est-à-dire à la façon dont les acteurs construisent leurs concepts, leurs définitions, leurs analyses, non pas seuls et isolés du monde, mais au cours d'interactions répétées avec d'autres. Au cours de ces interactions, ils mènent des « enquêtes » qui leur permettent d'identifier et de comprendre partiellement les concepts, les définitions et les analyses des autres, ils explicitent aussi en permanence leurs propres catégories, ils leur font subir des épreuves, à commencer par l'épreuve des critiques. Ces confrontations les amènent à éprouver leurs définitions, à les renforcer parfois, mais aussi à les adapter :

« La sociologie pragmatique a entrepris de décrire le monde social comme la scène d'un procès au cours duquel des acteurs en situation d'incertitude, procèdent à des enquêtes, consignent leur interprétation de ce qui se passe dans des rapports, établissent des qualifications et se soumettent à des épreuves » (Boltanski, 2009 : 48).

Analyser, c'est apprivoiser des problèmes « sauvages » pour les rendre traitables

Partant de ce constat, il nous faut nous intéresser plus en détail à la façon dont les acteurs procèdent pour définir les solutions qu'ils proposent, leur

associer des problèmes et développer des analyses rationalisantes. L'approche pragmatique suggère de ne pas se contenter d'explication structurelle et macro pour rendre compte de ce processus de croisement entre un problème et une solution. L'observation des pratiques concrètes permet de montrer non seulement l'ingéniosité stratégique des acteurs pour coupler des problèmes et des solutions, mais aussi la façon dont ces couplages participent d'une redéfinition du problème et de la solution.

Pour bien comprendre ce processus, il nous faut partir d'exemples sur la façon dont les acteurs emboîtent les différents composants de leur énoncé. En France, il existe un débat en ce moment sur la proposition du gouvernement d'alléger les conditions de licenciement économique pour lutter contre le chômage important que connaît le pays. Pour justifier d'une telle position qui peut sembler contre-intuitive (licencier plus facilement pour faciliter l'embauche), les acteurs développent un raisonnement qui consiste à établir d'abord une sorte d'algorithme causal entre un problème, le chômage, et sa cause, les conditions de licenciement (généralement sous la forme : « si..., c'est que ») :

- si les patrons n'embauchent pas, c'est qu'ils ont peur de ne pas pouvoir licencier en cas de difficulté économique ;
- si les patrons ont peur de ne pas pouvoir licencier, c'est que le Code du travail est trop rigide ;
- or, réformer le droit du travail permet d'alléger les conditions de licenciement ;
- réformer le droit du travail permet donc de résoudre le problème du chômage.

Le problème (le chômage) est associé à une cause (la rigidité du règlement). De l'autre, la solution (réformer le règlement) est associée à une conséquence (alléger la réglementation). Ce double travail permet alors de créer un emboîtement apparemment simple et logique entre la cause du problème et la conséquence de la solution, ce qui par association indirecte permet d'établir un lien entre un problème et une solution. Toute l'habileté des acteurs repose sur ce que Wittgenstein (2014) nomme des jeux de langage, c'est-à-dire des jeux d'associations causales et normatives

entre des propositions au départ distinctes, selon des règles souvent implicites, pour créer du sens.

Si comme nous l'avons évoqué précédemment, Wildavsky considère que la *policy analysis* est plus un art qu'une science, il ajoute que c'est moins l'art de résoudre des problèmes que celui de créer des problèmes qui peuvent être résolus (Wildavsky, 1987). L'approche pragmatique permet de compléter cette intuition en comparant la *policy analysis* d'abord à un jeu de langage au cours duquel les acteurs déploient des stratagèmes pour transformer un problème insoluble en problème traitable. Comme le souligne l'exemple, le stratagème essentiel consiste à opérer une double substitution : le problème par sa cause, une cause n'est rien d'autre qu'un problème traitable ; la solution par sa conséquence. Dans l'exemple ci-dessus, la rigidité des règles de licenciement n'est pas seulement une « cause », elle est surtout un nouveau problème qu'il faut régler mais un problème traitable cette fois-ci. D'une certaine façon, en associant une cause au problème, les acteurs ont réussi à dompter un problème « sauvage », c'est-à-dire un problème insoluble⁸, en le transformant en problème apprivoisé.

Pour conclure, et sans rentrer cette fois-ci dans tous les détails, la *policy analysis* doit plutôt être comprise comme un processus de production d'un énoncé de solution, c'est-à-dire d'un discours en recherche de stabilisation qui relie une solution à un problème à travers différents stratagèmes discursifs pour redéfinir le problème en le rendant traitable et en s'appuyant sur des arguments en charge de justifier une telle association. Il s'agit d'une connaissance pratique (les acteurs effectuent des assemblages en faisant appel à leur intuition ou à leur approximation), mais qui s'appuie aussi sur un travail de rationalisation et d'argumentation.

⁸ Dans la littérature anglo-saxonne, on parle souvent de « *wicked problem* » (Head, 2008).

Les énoncés de politique publique face aux épreuves de l'argumentation et de la critique

L'approche pragmatique est souvent désignée comme une sociologie des épreuves, c'est-à-dire une sociologie qui s'attache à observer les pratiques des acteurs confrontés à des épreuves qu'ils doivent franchir (Barthe *et al.*, 2014). Dès lors, elle rejette tout autant les approches sociologiques qui observent les jeux d'acteurs sans s'intéresser à ce qu'ils disent, que les approches d'analyse de discours qui décortiquent les discours sans prendre en compte les jeux d'acteurs dans lesquels ils prennent place. Il s'agit ainsi de s'intéresser aux situations sociales concrètes au cours desquelles les acteurs produisent des énoncés de solutions pour comprendre dans quel contexte ceux-ci voient le jour, avec quelle intention, mais aussi d'en suivre le fil des évolutions.

Pour prendre l'exemple d'une recherche que j'ai conduite sur le tramway parisien (Zittoun, 2013), les premiers promoteurs du tramway se comptent au départ sur les doigts d'une main. Ils sont chacun au sein d'une organisation et appartiennent à des services d'étude dont la mission est de produire des propositions. Lorsque ces quelques promoteurs produisent des analyses pour justifier le tramway comme solution à des problèmes, ils le font d'abord parce qu'ils sont soumis à un impératif de persuasion et de justification. Ne pouvant prendre aucune décision seuls, ils doivent en effet d'abord persuader d'autres acteurs – à commencer par leurs supérieurs hiérarchiques – de l'intérêt d'un tel projet, dans un espace concurrentiel où des acteurs promouvant d'autres solutions sont eux-mêmes engagés dans des stratégies d'argumentation et de persuasion⁹.

Dans le cas du tramway, c'est d'abord l'incapacité des promoteurs à persuader d'autres acteurs qu'eux-mêmes qui permet de comprendre que les projets de tramways successifs finissent dans un rapport sur une étagère de bibliothèque poussiéreuse. Bruno Latour (1992) avait montré

⁹ La sociologie des organisations a permis de souligner à quel point les organisations sont des espaces conflictuels où l'affrontement entre départements, entre ministères, entre bureaux est permanente et où la coopération des acteurs ne va pas de soi mais constitue un problème difficile à résoudre (Crozier et Friedberg, 1977).

de la même façon qu'un projet a beau être absolument innovant, merveilleux technologiquement et prometteur, c'est d'abord la capacité de ses promoteurs à le propager en enrôlant des alliés qui lui permet de voir le jour. C'est ici que le problème vient jouer un rôle majeur. La principale différence entre le projet de tramway solution d'un problème de circularité et celui du tramway solution du problème de la pollution, c'est que le deuxième problème permet d'intéresser et d'enrôler un nombre bien plus grand d'acteurs à commencer par le maire de Paris, qui est interpellé sur cette question et doit trouver une façon d'y répondre. Le couplage n'est donc pas seulement un moyen pour les acteurs de réaliser un jeu de langage mais aussi d'intégrer un jeu d'acteurs, entre accords à construire pour former des coalitions et conflits à affronter.

Pour mieux comprendre la façon dont s'élaborent des alliances, des associations, voire même des coalitions, il faut donc s'intéresser au travail concret de persuasion que conduisent les acteurs. Plusieurs théories considèrent que les coalitions s'organisent en fonction d'intérêts (Richardson, 2013), d'idées (Sabatier et Weible, 2014), de paradigme (Haas, 1992), un peu comme si la coopération des acteurs allait de soi lorsqu'un socle commun existe et est partagé. Une telle hypothèse est contradictoire avec les travaux qui prennent au sérieux le dilemme de l'action collective et considèrent que l'action collective est toujours un problème à résoudre et non un phénomène naturel (Olson, 1987 ; Crozier et Friedberg, 1977). Aucune des propositions que nous avons étudiées empiriquement n'est portée dès son émergence par un large ensemble d'individus qui y adhèrent spontanément, naturellement et instantanément. Chaque proposition étudiée est d'abord portée par quelques acteurs dont le travail principal consiste justement à enrôler d'autres acteurs pour élargir le cercle des soutiens.

Le cas du tramway parisien est révélateur à plus d'un titre, dans la mesure où la proposition de tramway commence à se propager à partir de 1995, non parce que des acteurs y adhèrent spontanément grâce à des valeurs ou des croyances communes, mais grâce au travail concret de promotion que conduisent leurs porteurs. Ce travail est d'autant plus intéressant à observer qu'il s'opère dans un cadre concurrentiel où deux tracés sont en compétition. Il est d'ailleurs étonnant d'observer à quel point les coalitions qui vont se former autour de chaque tracé vont

traverser toutes les organisations et ne recouvrent aucune division simple qui les rendrait compréhensibles autrement que par ce travail d'enrôlement. On trouve ainsi des défenseurs des deux tracés au sein de la Régie des transports parisiens, de la Ville de Paris, chez les élus mais aussi chez les techniciens, au sein de l'Agence d'urbanisme et même de l'Association des usagers des transports.

Dans ce monde concurrentiel des propositions, la *policy analysis*, c'est-à-dire le couplage d'une solution à un problème et aussi la production analytique et argumentaire qui l'accompagne, est un atout essentiel dans le travail de persuasion. Comme l'a montré un auteur comme Perelman (Perelman et Olbrechts-Tyteca, 2008), mais aussi comme Majone (1992), la construction de la vraisemblance d'une solution a d'abord à voir avec le travail d'argumentation qui la porte. Dans un monde sans évidence, la vraisemblance se gagne donc à coup d'arguments.

Ce travail argumentaire est d'autant plus important que les acteurs ne se soumettent pas qu'à un impératif de justification, ils doivent aussi pouvoir résister aux critiques qui sont faites à l'énoncé. Ce travail critique a lui aussi été particulièrement sous-estimé dans les travaux sur les politiques publiques. C'est tout l'intérêt des travaux de Boltanski (2009) d'avoir porté l'attention sur cette dimension critique. C'est une dimension que nous connaissons bien dans le monde de la recherche, qui veut qu'un article ou qu'une hypothèse doive passer l'épreuve de la critique pour être accepté. Mais un tel travail critique se retrouve chez les experts d'un secteur qui n'hésitent pas, lorsqu'une nouvelle proposition émerge, à souligner son absence de « fiabilité », de « faisabilité », de « cohérence », etc. Plus largement, on retrouve ce travail critique dans les bureaucraties, où l'administration passe sous le joug de la critique toute nouvelle proposition. Et, bien évidemment, l'espace politique est le lieu le plus significatif de la critique, du moins dans les démocraties : les critiques se structurent à la fois dans les controverses politiques, mais aussi dans le travail journalistique, etc.

Au fil de sa « carrière », une proposition parcourt ainsi des mondes d'épreuves et tout énoncé qui n'aurait pas dressé des résistances suffisantes peut être amené à disparaître. Dans le travail que je conduis actuellement sur le gaz de schiste (Chateauraynaud et Zittoun, 2014), il

apparaît clairement que la ministre de l'Environnement, qui avait initialement refusé un moratoire sur les permis d'explorer délivrés en France, refus appuyé sur un travail de justification, a modifié sa position lorsque son travail de justification a été mis à mal par les critiques.

Lorsque l'on s'intéresse aux pratiques concrètes des acteurs dans le monde de la fabrique des politiques publiques, on observe que, tout autant dans les espaces discrets que sous les projecteurs, les acteurs passent leur temps à argumenter, persuader, critiquer. La réussite de ces pratiques est indissociablement liée à la carrière des énoncés de propositions. Neustadt (1990), qui a examiné de très près l'activité quotidienne du président des États-Unis, en a conclu que le président passait son temps à chercher à persuader. Banfield (1961) avait lui aussi ouvert la voie en montrant l'importance du travail concret d'influence dans les organisations. L'approche pragmatique propose d'aller plus loin, pour faire de ces jeux d'acteurs associés aux jeux de langage les pratiques majeures qu'il faut observer pour comprendre ce qui fait qu'une proposition de politiques publiques émerge ou échoue.

La fabrique des énoncés de politiques publiques comme jeu de pouvoir

Les pratiques discursives ne sont pas seulement des pratiques qui entremêlent des jeux de langage et des jeux d'acteurs, elles sont également indissociables de jeux de pouvoir (Foucault, 1971). C'est un défaut classique des approches discursives ou langagières d'écarter les questions de pouvoir, comme si le pouvoir des arguments venait se substituer au pouvoir des acteurs. L'approche pragmatique des politiques publiques fait de la question du pouvoir une question centrale tout en considérant indissociable le pouvoir des acteurs de celui des arguments.

La question du pouvoir dans la fabrique des politiques publiques peut être abordée de nombreuses façons. Tout d'abord, il faut considérer qu'une proposition ne cherche pas seulement un problème à résoudre, elle cherche aussi un décideur à légitimer. En science politique, le débat a longtemps été de se demander s'il existait un décideur. D'une certaine façon, à chaque fois que les chercheurs ont voulu identifier un décideur, ils

en ont conclu qu'il n'existait pas vraiment ou qu'ils étaient si nombreux à contribuer au processus décisionnel que le pouvoir devait être considéré comme diffus, éclaté, fragmenté et que personne n'avait vraiment décidé. Et pourtant, si les chercheurs ne peuvent identifier le « vrai » décideur, les acteurs n'hésitent pas à associer une proposition à un décideur.

Dans l'exemple du tramway parisien, il ne fait de doute pour personne que le maire est le décideur principal. Et pourtant, il existe de très nombreux arguments pour prouver que ce n'est pas tout à fait le cas, la responsabilité juridique par exemple incombant à l'État et à la Région. Cela n'empêche pas les acteurs de le penser. Bien plus, lorsque celui-ci a pris position sur le choix du tracé (il mettra plus de trois ans à se décider entre deux tracés), tous les acteurs qui l'entourent, y compris ceux censés avoir du pouvoir, reconnaissent sa prise de position comme faisant office de décision. En réalité, il nous faut non pas nous enfermer dans la quête d'un « vrai » décideur, mais comprendre toute l'importance que revêt l'opération de désignation d'un décideur. Le tramway ne voit le jour que lorsque le maire s'approprie le projet et en devient effectivement le propriétaire.

Gusfield (2008) avait souligné que le travail de définition d'un problème s'organisait d'abord autour de la désignation d'un responsable. Kingdon (2010) avait lui aussi montré qu'une situation ne devient un problème public que lorsqu'elle est définie comme devant être résolue par une autorité publique. De la même façon, on peut dire qu'un énoncé de solution ne prend forme qu'à partir du moment où un « décideur » se l'attribue. Ce travail est essentiel car la reconnaissance de la figure du décideur est aussi une forme de reconnaissance de son pouvoir et de sa position dans l'espace sociopolitique. Évidemment, cette position ne lui est pas acquise, il doit la gagner car, si le « décideur » échoue, il se met en danger.

Mais le « décideur » n'est pas le seul à décider, une proposition est indissociable de ses « propriétaires », c'est-à-dire de tous ceux qui se sont appropriés la mesure et qui en revendiquent l'autorité. Le débat autour du choix du tracé du tramway est d'autant plus intéressant qu'il traverse, comme on l'a vu, toutes les organisations. Dans chaque organisation, l'appropriation de l'un ou l'autre des tracés est aussi un moyen pour

mettre à l'épreuve des positions de pouvoir, le vainqueur se voyant renforcé dans sa position. De ce point de vue, les acteurs lient une petite part de leur pouvoir et de leur identité à ce tracé. S'ils s'imposent, ils pourront en revendiquer le succès et le pouvoir qu'ils en tirent. La réussite de leur tracé n'est pas seulement le révélateur de leur pouvoir, elle contribue à le façonner. Ainsi la RATP voit s'opposer sur le tracé sa direction des Bus à sa direction des Métros, le tramway étant un être hybride. Si cette dernière est considérée comme plus puissante, c'est en fait la première qui va l'emporter, ce qui lui a permis de se repositionner dans les jeux de pouvoir habituels au sein de l'organisation.

Une façon de se représenter cette question des pouvoirs est de considérer, d'une part, qu'il existe une répartition des « territoires » de politiques publiques entre différents propriétaires et, d'autre part, que chaque proposition est l'occasion de mettre à l'épreuve ce « cadastre », c'est-à-dire cette cartographie où sont identifiées les frontières en fonction de leur propriétaire. Ainsi, la division du travail que génère tout processus de bureaucratisation se construit autour d'une appropriation d'un secteur spécifique. Le ministère du Logement est le propriétaire de toutes les politiques publiques qui ont à voir avec la question du logement. Le ministère de la Recherche avec ce qui concerne la recherche, etc. Chaque ministère ne s'organise pas seulement à partir de la division en secteurs, il structure une sorte de cadastre avec une définition (toujours friable et poreuse) des frontières, dans lequel il assure sa domination et la répartition des positions et des pouvoirs en son sein. Dans nos travaux, nous avons pu ainsi observer les conflits entre le ministère du Logement et celui des Affaires sociales pour savoir si la proposition de « logement d'urgence » n'était pas un « hébergement » déguisé. Au-delà de la simple lutte sémantique qui distingue les deux concepts, c'est d'abord un enjeu de propriétaire car, si le « logement d'urgence » est requalifié en hébergement, il tombe automatiquement dans l'escarcelle du ministère des Affaires sociales.

Chaque nouvelle solution est porteuse elle-même d'une configuration spécifique des pouvoirs, et son intégration à une politique publique existante doit être comprise comme un problème dans la mesure où elle vient modifier la répartition des pouvoirs en présence. C'est aussi parce qu'elle provoque une modification des asymétries, que les acteurs

s'engagent avec force dans les conflits pour ou contre une nouvelle proposition. Il est donc essentiel de comprendre à quel point une politique publique est toujours un enjeu de pouvoir et que son changement est porteur d'une possibilité de redistribution de ressources qui peut porter à conséquence.

Conclusion : L'approche pragmatique pour saisir la dimension politique des politiques publiques

L'approche pragmatique des politiques publiques est donc d'abord une approche qui se propose de saisir les processus de fabrique et de transformation des politiques publiques à travers la description micro des pratiques concrètes des acteurs, et en s'intéressant tout particulièrement à la façon dont les acteurs associent à leur proposition, une solution à résoudre, des acteurs à agréger, des pouvoirs à répartir et des arguments pour rationaliser.

La sociologie pragmatique s'est beaucoup focalisée sur la dynamique des « causes » et des « problèmes ». Elle a permis de mieux comprendre l'importance du travail de définition dans le processus de mise à l'agenda. Elle a permis également de s'attacher à une activité politique majeure, celle de la contestation du pouvoir et de la mise en désordre. Boltanski (2008) montre comment le travail de définition des problèmes participe à « rendre inacceptable la société », c'est-à-dire à donner à voir l'injustice et les problèmes d'une société. On peut dire, pour prendre un vocabulaire de la science politique, que la définition des problèmes publics contribue à dessiner l'image d'une société en désordre, d'une société au futur problématique et qui, si rien n'est fait, peut devenir apocalyptique et, par là-même, qu'elle contribue à produire du désordre en contestant l'ordre établi, celui d'un gouvernement qui n'agit pas.

L'approche pragmatique des politiques publiques s'intéresse davantage à l'activité du gouvernement et voit dans l'observation concrète des pratiques de ce dernier le moyen de mieux comprendre les conditions d'émergence, de succès, mais aussi d'échec des propositions de politiques publiques. Plus encore, elle permet de comprendre le rôle majeur de la définition des solutions comme la façon dont les individus tentent de

dessiner une société future qui retrouve de l'ordre, c'est-à-dire une société où les problèmes sont résolus, où le futur est réenchanté, où les décideurs se remettent à décider, etc. Le dessin d'une société future réordonnée n'est pas seulement la production d'une fiction, il contribue en lui-même à produire de l'ordre politique.

En cela, l'approche pragmatique permet de comprendre que l'analyse des politiques publiques n'est ni un art, ni une science, mais une activité politique d'appropriation des problèmes et du désordre et de production d'un ordre toujours instable et éphémère.

Bibliographie

- ANDERSON J.E., 1979, *Public Policy-Making*, Holt, Rinehart and Winston.
- BANFIELD E.C., 1961, *Political influence*, Transaction Publishers.
- BARDACH E. et PATASHNIK E.M., 2015, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, 5th Revised edition, SAGE Publications Inc.
- BARTHE Y., DE BLIC D., HEURTIN J.-P., LAGNEAU E., LEMIEUX C., LINHARDT D., MOREAU DE BELLAING C., REMY C., TROM D., 2014, « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, 3 : 175-204.
- BOLTANSKI L., 2008, *Rendre la réalité inacceptable*, Demopolis.
- BOLTANSKI L., 2009, *De la critique : Précis de sociologie de l'émancipation*, Gallimard.
- BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (éds), 2015, *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- COMMAILLE J., 2004, « Sociologie de l'action publique », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po : 413-420.
- CHATEAURAYNAUD F. et ZITTOUN P., 2014, « The future they want—or do not want: Shale gas opponents vs. proponents between local motives and global scenarios », in 9th *International Conference on Interpretive Policy Analysis*, Wageningen, The Netherlands.

- COHEN M.D., MARCH J.G. et OLSEN J.P., 1972, « A garbage can model of organizational choice », *Administrative science quarterly* : 1-25.
- CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Coll. Points, Paris, Seuil.
- DAHL R.A. et LINDBLOM C.E., 1963, *Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-economic Systems Resolved Into Basic Social Processes*, Harper & Row, Publ.
- DEWEY J., 2010, *Le public et ses problèmes*, Éditions Gallimard.
- DYE T.R., 1972, *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- FISCHER F. et GOTTWEIS H., 2012, *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy As Communicative Practice*, Duke University Press.
- FOUCAULT M., 1971, *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard.
- FOUCAULT M., 1975, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Bibliothèque des histoires, Paris, Gallimard.
- GUSFIELD J., 2008, *La culture des problèmes publics : L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Économica.
- HALPERN C., HASSENTEUFEL P. et ZITTOUN P., à paraître, *Policy Analysis in France*, Policy Press.
- HAAS P.M., 1992, « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », *International organization*, 46(1) : 1-35.
- HEAD B.W., 2008, « Wicked problems in public policy », *Public Policy*, 3(2) : 101-118.
- HECLO H., 1972, « Policy Analysis », *British Journal of Political Science*, 2(1) : 83-108.
- HOWLETT M., 2009, « Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design », *Policy Sciences*, 42(1) : 73-89.
- HUDSON J. et LOWE S., 2014, *Understanding the policy process*, 2^e éd., The Policy Press.
- JAMES W., 1995, *Pragmatism, New name for some Old Ways of Thinking*, Mineola, Courier Dover Publication.
- JOBERT B. et MULLER P., 1987, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Presses universitaires de France.

- JONES C.O., 1984, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3^e éd. révisée, Wadsworth Publishing Co Inc.
- KINGDON J.W., 2010, *Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care*, 2^e éd., Longman.
- LASSWELL H.D., 1951, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press.
- LASSWELL H.D., 1971, *Preview of Policy Sciences*, Elsevier Science Ltd.
- LASCOUMES P. et LE GALES P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Coll. 128, Paris, Armand Colin.
- LATOUR B., 1992, *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte.
- LINDBLOM C.E., 1959, « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, 19(2) : 79-88.
- LINDBLOM C.E., 1979, « Still muddling, not yet through », *Public administration review*, 39(6) : 517-526.
- LINDBLOM C.E. et WOODHOUSE E.J., 1992, *The Policy Making Process*, 3^e éd., Pearson.
- MAJONE G., 1992, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, nouvelle éd., Yale University Press.
- NEUSTADT R.E., 1990, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, The Free Press.
- NEVEU E., 2015, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin.
- OLSON M., 1987, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF.
- PERELMAN C. et OLBRECHTS-TYTECA L., 2008, *Traité de l'argumentation : La nouvelle rhétorique*, 6^e éd., université de Bruxelles.
- PETERS G.B., 2015, *Advanced Introduction to Public Policy*, Edward Elgar Publishing Ltd.
- RICHARDS D. et SMITH M.J., 2002, *Governance and public policy in the United Kingdom*, Oxford University Press.
- RICHARDSON J., 2013, *Policy Styles in Western Europe (Routledge Revivals)*, Routledge.
- SABATIER P.A. et WEIBLE C.M., 2014, *Theories of the Policy Process*, 3^e éd., Westview Press.

- SABATIER P.A., 1998, *Theories of the Policy Process*, Lieu, Westview Press Inc.
- SIMON H.A., 1997, *Administrative Behavior, 4th Edition*, 4^e éd. révisée, S & S International.
- SPECTOR M. et KITSUSE J.I., 1973, « Social problems: A re-formulation », *Social problems*, 21(2) : 145-159.
- STONE D., 2001, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, 2^e éd. révisée, WW Norton & Co.
- WILDAVSKY A., 1964, *The politics of the budgetary process*, Boston, Little, Brown.
- WILDAVSKY A., 1969, « Rescuing policy analysis from PPBS », *Public Administration Review*, 29(2) : 189-202.
- WILDAVSKY A., 1987, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Reprint, New Brunswick (NJ), Transaction Publishers.
- WILDAVSKY A., 2006, *Budgeting And Governing*, New edition, Transaction Publishers.
- WITTGENSTEIN L., 2014, *Recherches philosophiques*, Paris, Gallimard.
- ZITTOUN P., 2009, « Understanding policy change as a discursive problem », *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1) : 65-82.
- ZITTOUN P., 2013, « Entre définition et propagation des énoncés de solution », *Revue française de science politique*, 63(3) : 625-646.
- ZITTOUN P. et DEMONGEOT B., 2010, « Debates in French policy studies: from cognitive to discursive approaches », *Critical policy studies*, 3(3-4) : 391-406.
- ZITTOUN P. et PETERS B.G., 2016, *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*, Palgrave Macmillan.



Philippe Zittoun est chercheur en science politique

LAET-ENTPE, université de Lyon

E-mail : pzittoun@gmail.com

Coproduction de la sécurité publique dans le Nord-Bénin

Le rôle des associations de chasseurs dans la lutte contre les coupeurs de route

Issifou Abou Moumouni

Cet article explore les mécanismes de collaboration entre les forces de l'ordre et les associations de chasseurs (Dambanga) dans la lutte contre la délinquance au Bénin et cherche à comprendre la tolérance affichée par les forces de sécurité publique envers les pratiques violentes des Dambanga. Il met en exergue les facteurs qui favorisent le recours aux chasseurs par les forces de l'ordre et les arrangements qui se développent quotidiennement entre ces deux types d'acteurs dans la lutte contre les coupeurs de route. Les forces de l'ordre trouvent dans leur collaboration avec les Dambanga un moyen de contourner les normes officielles qui entravent leur efficacité dans la lutte contre la délinquance. La délégation tacite de leur pouvoir répressif aux Dambanga, leur permet de se soustraire aux accusations de violation des normes de droit tout en produisant un bien public important : la sécurité des personnes. Loin de caractériser une perte d'hégémonie de l'État dans le domaine du maintien de l'ordre, cette implication informelle des chasseurs néo-traditionnels est plutôt une stratégie locale de construction de l'État contemporain.

This article examines the patterns of collaboration between security forces and hunters' associations (Dambanga) in the fight against crime in Benin and aims to better understand the public security forces' tolerance towards the violent practices of the Dambanga. It highlights the factors that promote the recourse to the neo-traditional hunters by the public security forces and the arrangements developed daily by these two types of actors in the fight against road brokers. These state actors find in their collaboration with the Dambanga a way to bypass official norms that hinder their effectiveness in the fight against crime. The tacit

delegation of their repressive power to the Dambanga allows them to avoid accusations of violation of the legislative norms while producing an important public good: the security of persons. Instead of being viewed as a loss of the State hegemony in the domain of public security, this informal involvement of the neo-traditional hunters should be considered as a local strategy in the construction of the contemporary State.

Introduction

En 2010, le ministre de l'Intérieur béninois effectue une tournée dans le département du Borgou dans une localité frontalière avec le Nigéria. À cette occasion et en présence du commandant de brigade de gendarmerie, le ministre salue les efforts consentis par les chasseurs dans la lutte contre les coupeurs de route. Mais il déplore les exécutions sommaires auxquelles ces chasseurs se livrent. Pour pallier ces abus, il les exhorte à appréhender les auteurs de crimes et à les confier aux institutions pénales compétentes afin que justice soit rendue. Quelques jours après son passage, le chef des chasseurs de la localité est avisé de la présence de bandits sur la route, probablement en train de préparer une opération. Il choisit deux chasseurs et, ensemble, vont informer le commandant de brigade de la gendarmerie. Les trois chasseurs vont sur les lieux, suivis par le commandant de brigade et trois officiers mobilisés en renfort. Les agents de la sécurité publique sont tous revêtus de gilets pare-balles pour leur protection. À quelques mètres du lieu de positionnement des présumés « braqueurs », le chef des chasseurs indique au commandant de brigade l'emplacement des bandits et lui demande des instructions pour les arrêter. Pendant que les forces de sécurité se concertent sur la stratégie d'intervention, les bandits commencent à tirer sur eux. Par réflexe, le commandant de brigade lance le mot d'ordre « à terre » et tous les officiers présents se couchent à plat ventre. Le chef des chasseurs se rapproche alors du commandant de brigade pour lui notifier qu'ils ne pourront pas les arrêter en restant couchés. Le commandant de brigade se relève et ordonne à ses éléments de se replier. En partant, il sort un billet de 10 000 FCFA qu'il remet au chef des chasseurs en lui disant « après on va se voir ». Les chasseurs ont finalement agi seuls. À l'issue de l'opération, les six braqueurs ont été abattus.

Le récit de cette opération conjointe entre la gendarmerie et les chasseurs dans le département du Borgou a été reconstitué à partir d'un témoignage fait au LASDEL¹ et d'entretiens complémentaires réalisés avec le chef des chasseurs en question et plusieurs autres chasseurs appelés localement *Odè* ou *Dambanga*. Lors de mon séjour sur le terrain en avril 2014, ce cas a été plusieurs fois évoqué par eux pour dénigrer les forces de l'ordre et vanter leur propre efficacité. Les actes de violence perpétrés par les *Dambanga* brisent le monopole de la violence légitime détenu par l'État et sont perçus par certains comme des violations des droits de l'homme, inadmissibles dans un État de droit. Dans le département du Borgou, il est pourtant assez fréquent de voir les forces de l'ordre solliciter les chasseurs dans la lutte contre les coupeurs de route. Des faits similaires ont été rencontrés fréquemment sur le terrain, ce qui suscite des interrogations sur les stratégies des représentants de l'État et les arrangements qui se développent entre eux et les chasseurs dans la production de la sécurité et du maintien de l'ordre au niveau local.

Cet article propose une analyse des mécanismes de collaboration quotidienne entre les forces de sécurité publique et les *Dambanga*. Il analyse également le rôle des forces de l'ordre dans la création des conditions favorables à ces pratiques considérées hors normes et les enjeux de cette collaboration. Je soutiens en effet que les forces de l'ordre, dans des situations particulières et pour des questions d'efficacité dans la lutte contre la délinquance, libèrent des espaces d'action extrajudiciaire aux *Dambanga*, leur donnant ainsi la possibilité de transgresser la loi et de violer les droits humains.

L'étude que restitue cet article s'est déroulée dans les communes de Nikki, Kalalé, Pèrèrè et Tchaourou, toutes frontalières avec le Nigéria et reconnues comme le berceau de cette forme d'organisation des chasseurs au Bénin. Issus de méthodes de recherche qualitatives, les matériaux

¹ Je remercie Imorou Abou-Bakari qui a partagé ce témoignage avec les participants lors de la conférence que j'ai animée en 2014 au LASDEL Parakou dans le cadre des animations scientifiques mensuelles que ce laboratoire organise. Je remercie également Bayreuth International Graduate School for African Studies (BIGSAS) qui a gracieusement financé mes séjours de terrain dans le cadre de cette étude.

exploités ici sont une partie des résultats de treize mois d'une enquête de terrain réalisée en deux séjours prolongés, de juin à novembre 2013 puis de février à juillet 2014. La collecte des données a été réalisée sur la base des entretiens formels et informels dans des cadres professionnels et privés avec les *Dambanga*, les forces de l'ordre, les élus locaux, les commerçants. Ces entretiens ont été complétés par l'observation de réunions des chasseurs et des préparatifs de missions d'opération de sécurité réalisées conjointement entre les forces de l'ordre et ces chasseurs néo-traditionnels.

Même si dans la littérature le terme « chasseurs traditionnels » est assez utilisé pour désigner ceux de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso et du Mali organisés en association, il me semble plus adéquat d'attribuer aux *Dambanga* le titre de « chasseurs néo-traditionnels » si on prend en compte leur organisation actuelle et les orientations qu'ils se sont données pour se mettre en valeur dans le contexte sociopolitique actuel. Le caractère néo-traditionnel des *Dambanga* provient du fait qu'il s'agit d'une nouvelle institution créée sous le couvert des chasseurs traditionnels. Ainsi, le rituel d'initiation a connu des modifications et n'est plus le même que celui des chasseurs traditionnels. Ensuite, leur objectif a radicalement changé avec le passage de la chasse aux animaux à la chasse aux délinquants. Enfin, ils sont organisés suivant une double structuration caractérisée par la présence de deux types d'organes dirigeants interdépendants : un organe culturel qui officie les rituels et assure la continuité des véritables chasseurs traditionnels, et un organe administratif à l'image des associations villageoises promues par les institutions de développement. Par ailleurs, dans leurs discours, les *Dambanga* issus de familles de chasseurs traditionnels n'hésitent pas à l'évoquer pour tenter de distinguer les chasseurs de sang et les chasseurs cooptés. Ainsi, le fait que les *Dambanga* se soient appuyés sur les chasseurs traditionnels pour se constituer ne doit pas d'office supprimer les barrières qui existent entre les chasseurs traditionnels et les *Dambanga*. Par la suite, les termes *Dambanga* et chasseurs néo-traditionnels seront utilisés pour désigner les mêmes acteurs.

Après une première partie consacrée à un bref historique permettant de comprendre l'émergence des *Dambanga* au Bénin, la deuxième partie abordera le contexte de collaboration entre les forces de l'ordre et les

chasseurs. La troisième puis la quatrième partie présenteront le cadre législatif qui définit les possibilités de collaboration entre ces deux groupes d'acteurs et expliqueront les logiques des exécutions sommaires perpétrées par les chasseurs. La conclusion permettra de revenir sur les enjeux du phénomène social des mouvements vigilants comme formes spécifiques d'exécution du pouvoir étatique.

Les *Dambanga* et la sécurité au Bénin : une réponse à la crise de l'État ?

Les groupes de chasseurs vigilants peuvent être définis comme un mouvement constitué par des acteurs volontaires qui visent à lutter contre la criminalité et assurer la sécurité des populations à travers l'usage de la violence (Kirsch et Grätz, 2010 : 5). Au Bénin, la première opération des *Dambanga* remonte à 1997 dans un village de la commune de Tchaourou, Koda. Il s'agit au départ d'une organisation locale et circonstancielle. Elle a vite connu une expansion géographique par son adoption dans les villages environnants et un accroissement numérique. L'avènement des *Dambanga* est lié à la recrudescence des actes criminels sur les axes routiers (phénomène dit des « coupeurs de route ») à laquelle l'État n'a pas apporté de solution satisfaisante. Les chasseurs eux-mêmes établissent une corrélation entre la montée de la criminalité et la création de leur association dans sa forme actuelle. Un *Dambanga* explique comment est apparue leur association :

« Les vols, les vrais bandits, les coupeurs de route ont véritablement pris de l'ampleur dans le Borgou depuis les années 1990 quand le Président Soglo a introduit la dévaluation et les départs ciblés [d'agents de la fonction publique]. Les gens disaient même en son temps que c'est le licenciement des agents de la fonction publique qui est la cause des vols. Voilà que les militaires ne s'occupent pas des voleurs, ni les gendarmes, encore moins les policiers qui sont en ville. Au marché Arzèkè de Parakou, il y a eu plus de six opérations de braquages de "cambistes" [changeurs clandestins] en pleine journée et les policiers ont toujours déserté les lieux. C'est pour cela que les chasseurs qui ne fuient pas face aux coups de feu se sont organisés pour rejouer leur fonction guerrière » (C.D., Parakou le 01/05/2014).

Ces propos, largement partagés par les *Dambanga* rencontrés, présentent leur engagement dans la production de la sécurité comme une réponse sociale à une crise sécuritaire de plus en plus inquiétante, conséquence de la crise économique à laquelle fait face le Bénin (Kougniazondé, 2014 : 23). Avec cette crise, le Bénin a connu une forte dégradation de la sécurité des personnes et des biens, sous les effets conjugués du chômage imposé par les programmes d'ajustement structurel, de la paupérisation croissante et de la prolifération des armes à feu (Kougniazondé, 2014 : 119). Le rapport² de la Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères confirme que la crise économique a favorisé l'éclosion du grand banditisme avec usage des armes à feu. Cette insécurité a été entretenue par la défaillance de l'appareil sécuritaire béninois qui, selon Loko (2011 : 22), s'exprime entre autres en termes d'insuffisance des moyens humains, matériels et financiers. En conséquence, les vols à main armée perpétrés sur les axes routiers de grande circulation sont devenus le vécu quotidien des usagers de la route en milieu rural. En raison de l'animation périodique des marchés, les déplacements des commerçants sont connus et offrent des opportunités de braquage. Le commandant de la brigade de gendarmerie de Tchaourou rencontré en 2013 parle d'une moyenne de six braquages par mois dans sa zone de compétence. En 2015, la commune de Kalalé a enregistré treize cas d'actes de ce genre. La lutte contre les coupeurs de route est devenue une préoccupation majeure nécessitant la mobilisation des acteurs étatiques et non étatiques.

Les *Dambanga* voient leur activité dans la sécurité comme la résurrection d'une fonction sociale que les chasseurs traditionnels avaient perdue sous l'effet des transformations sociopolitiques survenues avec l'avènement de la colonisation. Au Bénin, comme ailleurs en Afrique, l'une des missions sociales historiquement reconnues aux chasseurs est d'aider leur communauté à surmonter les dangers qui menacent son existence (Kougniazondé, 2014). Leur image demeure toujours associée à celle du guerrier (Kedzierska-Manzon, 2014 : 69) dans son double rôle de protecteur et de conquérant. Les chasseurs néo-traditionnels du Bénin ont

² Lettre n° DSP/108/RAF/88/006 du 19 mai 2003.

organisé les 18 et 19 juillet 2003 le congrès constitutif de la Fédération des associations des chasseurs des départements du Borgou, des Collines et de la Donga. Depuis lors, ils sont engagés dans la production de la sécurité publique, soit depuis plus d'une quinzaine d'années. Avec un effectif de plus de 8 200 personnes³, on les retrouve dans tous les villages (administratifs) de ces départements. Ils constituent un groupe hétérogène composé d'hommes et de femmes âgés d'au moins dix-sept ans. L'association des *Dambanga*, au départ, était l'apanage des chasseurs traditionnels historiquement habitués à l'usage des armes à feu et ayant la maîtrise des secrets de la brousse. Elle s'est par la suite ouverte à toute personne qui se sent capable de supporter les exigences de la corporation. Le courage, la détention de pouvoirs mystiques et la connaissance des activités de brousse constituent les qualités de base favorables à l'intégration dans le groupe.

Initialement investis dans la lutte contre les coupeurs de route, les *Dambanga* sont devenus polyvalents et interviennent également dans : le recouvrement des taxes à la demande des autorités communales, la lutte contre le trafic des enfants sur sollicitation de certaines organisations des droits de l'enfant, la protection de l'environnement en appui aux agents forestiers dans la lutte contre l'exploitation illégale des forêts, et l'escorte des commerçants qui les sollicitent pour assurer leur sécurité au cours de leurs déplacements les jours de marchés. Malgré leur présence dans ces différents domaines, leur rôle d'auxiliaires des forces de sécurité publique n'est pas reconnu officiellement. Ils négocient d'ailleurs en permanence cette reconnaissance sur la base de plusieurs stratégies (Abou Moumouni, 2017). Cependant, ils bénéficient d'une certaine légitimité puisque les discours politiques des acteurs gouvernementaux les encouragent dans la lutte contre les coupeurs de route. Les ministres de l'Intérieur qui se sont succédé ont recommandé la restructuration de leurs associations en respectant le découpage territorial communal pour mieux les contrôler, la

³ Il s'agit de ceux qui sont enregistrés jusqu'en août 2014 dans le registre gardé par le secrétaire général de la Fédération des associations de chasseurs de Borgou, Collines et Donga. Si l'on tient compte des autres départements, notamment Alibori et Atacora, l'effectif est en fait plus important.

mise en place des barrages anti-braquage sur certains axes routiers et leur intégration dans les comités locaux de sécurité. Au départ, les *Dambanga* se sont constitués en une organisation qui ne tient pas compte des découpages administratifs (Abou Moumouni, 2017). Ces recommandations ont constitué un tremplin pour des possibilités de collaboration avec les forces de l'ordre. Les chasseurs néo-traditionnels sont devenus indispensables dans la lutte contre les délinquants et, en conséquence, des formes d'alliance et d'arrangement entre eux et les forces de l'ordre se sont développées.

L'incorporation des *Dambanga* dans la production de la sécurité publique

L'incorporation des *Dambanga* dans la production de la sécurité publique et du maintien de l'ordre peut être inscrite dans le cadre général du recours à des acteurs civils par les représentants de l'État dans l'exercice de leur fonction. Cette pratique presque générale des agents de l'État (elle est aussi observable dans les domaines de l'éducation, de la santé) est gouvernée par de nombreux facteurs tels que l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières qui ne favorise pas leur efficacité dans la production de services attendus d'eux. Dans le domaine de la sécurité publique et du maintien de l'ordre, les arguments souvent avancés mettent en avant les carences des corps constitués. Beek (2010 : 287) note par exemple le manque de légitimité et de connaissance des lieux qui oblige les policiers ghanéens à recourir aux *friends of the police* qui sont des réseaux d'informateurs issus de la population et mis à contribution dans le cadre des investigations policières. Dans le contexte ivoirien, la crise de l'État et l'affaiblissement de son système sécuritaire sont les arguments avancés pour justifier l'intervention des chasseurs *dozos* dans la production de la sécurité. En ce sens, Hellweg (2001 : 1) explique l'intervention des *dozos* par l'échec de la police à faire face à la vague de criminalité nationale. Koné la considère comme une réponse à l'appel lancé aux populations par les autorités étatiques face à la montée d'une criminalité que les forces de l'ordre n'arrivent plus à contenir. Les *dozos* ont été invités à participer auprès des forces de l'ordre à la sécurité des populations (Koné, 2013 : 4). Dans le contexte béninois, Badou soutient

l'argument du sous-effectif qui pousse les brigades et commissariats dans les communes frontalières à recourir à des brigades civiles (Badou, 2013 : 85).

Sans remettre en cause ces arguments, le récit proposé en début d'article fournit des facteurs explicatifs complémentaires. Le comportement du commandant de brigade et de ses collègues, qui consiste à fuir l'affrontement avec les bandits, présente l'image d'un corps qui n'a pas les capacités techniques adéquates pour faire face aux malfrats. Le fait de laisser les chasseurs néo-traditionnels affronter seuls ces derniers est une sorte d'aveu de cette défaillance. Les braqueurs professionnels associent à leur arsenal quasi-militaire des pratiques magiques pour renforcer leur invulnérabilité. Ces pratiques peuvent intégrer le recours à la consultation occulte auprès des devins ou marabouts pour prendre connaissance du degré de chance de réussite de l'opération ou encore le port des amulettes pour se rendre invulnérables aux armes. Certains mettent en œuvre des techniques de disparition par magie, pour échapper à leurs traqueurs (Kougniazondé, 2014 : 147). Chaque fois qu'une bande de criminels est appréhendée, l'arsenal retrouvé en leur possession révèle l'existence de talismans et les investigations indiquent la présence de marabouts ou de féticheurs dans le réseau. Le recours aux procédés magiques par les bandits semble être une de leurs caractéristiques⁴.

À en croire leurs discours, les chasseurs néo-traditionnels attribuent leur efficacité reconnue dans la recherche et l'appréhension des coupeurs de route non seulement à leur large couverture territoriale, mais aussi à l'usage du magico-religieux qui défie l'arsenal des bandits. Rituels et sacrifices font partie de leurs pratiques quotidiennes aboutissant à l'acquisition de pouvoirs mystiques qui leur permettent, disent-ils, d'être invulnérables aux armes à feu. Ils doivent aussi leur efficacité à leur capacité à débusquer les braqueurs. Par des procédés ésotériques spécifiques opérés sur du sable prélevé sur les empreintes des pieds des

⁴ Partant du contexte camerounais, Seignobos (2011 : 56) estime qu'une partie du budget des bandes armées est destinée à « l'achat de complicité et des protections occultes auprès des *mallum* chapelains travaillant à conforter les entreprises de crime ».

bandits ou sur des objets oubliés sur les lieux de l'opération, les *Dambanga* disent pouvoir retrouver facilement les malfrats en cavale en identifiant la direction de leur fuite, en arrêtant leur progression ou en les désorientant. Cette capacité opérationnelle manque aux forces de l'ordre qui sont en situation d'inégalité face aux malfrats. En conséquence, les professionnels de la sécurité nourrissent implicitement des sentiments d'infériorité vis-à-vis des bandits et manifestent une réticence à mener une battue. Ils sollicitent donc les *Dambanga* pour accomplir ces missions. Ils camouflent ainsi leurs carences tout en rendant possible malgré tout une sécurisation de la zone.

Le recours aux *Dambanga* en matière de maintien de l'ordre est aussi alimenté par des contraintes structurelles. Parlant de l'utilité des *Dambanga*, le commandant de brigade de Kalalé indique que :

« S'il y a des infractions commises, ils [les Dambanga] arrivent souvent à mettre la main sur les délinquants. Et nous-mêmes, il nous arrive des fois de les inviter à nous aider. Quand par exemple il y a un fait à 65 kilomètres d'ici, vous comprenez qu'il nous sera très difficile d'arriver là avant deux heures de temps. Donc, quand il y a un fait dont nous sommes informés, il suffit de contacter leur responsable dans la localité, il mobilise ses gens et ils arrivent à maîtriser les délinquants » (C.B., Kalalé le 05/06/2013).

La grande superficie des communes, la dégradation des voies d'accès aux différentes localités, l'insuffisance et parfois l'état défectueux des moyens roulants et le sous-effectif, sont autant de problèmes qui empêchent les forces de sécurité publique de répondre de façon satisfaisante à la demande de protection des populations. Évoquant une norme optimale de surveillance de 360 à 400 habitants pour un agent de la force publique (Bayala, 2011 : 57), le commandant de brigade de Kalalé me confie par exemple que, dans sa zone de compétence, le ratio gendarme/population est d'environ un agent de sécurité pour plus de 2 000 habitants, avec des localités distantes en moyenne de dix à vingt-cinq kilomètres, souvent difficiles d'accès. Pour s'adapter à ces difficiles conditions de travail et répondre aux sollicitations des populations, le recours aux *Dambanga* est une alternative appréciée. Dans les villages excentrés, ils sont considérés, de fait, comme les relais des forces de sécurité publique. Comme l'indique la déclaration du commandant de

brigade, dans ces villages, les *Dambanga* procèdent aux arrestations et présentent les auteurs de délits à la brigade de gendarmerie, ou parfois rendent justice en lieu et place des forces de l'ordre. Dans les cas de larcins, d'escroqueries, de conflits mineurs ou autres formes légères de délits, les gendarmes confient l'arrestation des auteurs aux *Dambanga* par une sorte de délégation de pouvoir.

Par ailleurs, la faible connaissance de l'environnement social et de l'environnement naturel par les gendarmes est un facteur qui justifie le recours aux *Dambanga*. La durée moyenne de séjour à un poste pour un agent de la gendarmerie ou de la police est de deux à trois ans. Ce court séjour ne leur donne pas l'occasion d'avoir une bonne connaissance de leur environnement de travail. Une fois leur opération terminée, les bandits détalent souvent en se dirigeant vers les profondeurs de la brousse. Dans ces conditions, seule une battue peut permettre de les retrouver. Du fait de leur méconnaissance du terrain, les forces de l'ordre confient cette responsabilité aux *Dambanga*. Cette forme d'arrangement est connue de tous. Un procureur de la République en témoigne en insistant sur le manque de moyens et de formation des forces de l'ordre :

« Lorsqu'il y a braquage même à quelques kilomètres seulement, on apprend que les délinquants sont déjà partis avant l'arrivée des gendarmes et le compte rendu qui suivra, est connu d'avance. Ils disent qu'ils n'ont pas les moyens. Mais il faut dire aussi qu'ils sont défaillants. [...] Les officiers de police judiciaire (OPJ) du Bénin ne parlent de battue que quand les braqueurs sont partis loin. Et quand il y a battue, souvent ce sont les chasseurs traditionnels qui connaissent un peu le terrain qui font ça. Donc manque de moyens oui ; mais aussi manque de formation. Ce sont les deux causes principales qui justifient la forte sollicitation par les OPJ, et en toute illégalité bien évidemment, des chasseurs traditionnels qui eux-mêmes au lieu de dire non, s'y mettent et ça donne lieu à des abus » (T.S., Djougou le 06/11/2013).

Les exécutions sommaires par les *Dambanga* : des pratiques illégales mais tolérées

Cette incorporation des *Dambanga* dans la production de la sécurité a des implications en termes de respect des droits humains. De par leur mode

opérateur, les chasseurs sont étiquetés comme des acteurs qui pratiquent régulièrement des exécutions sommaires des auteurs de braquage et qui, de ce fait, défient en permanence le respect des droits de l'homme. Ce reproche est récurrent et relayé par les autorités étatiques. C'est en ce sens que le ministre que j'évoquais plus haut a exhorté les chasseurs à abandonner cette pratique. Selon lui, ils doivent arrêter les délinquants et les confier aux instances compétentes afin que justice soit rendue.

Au Bénin, l'article 8 de la Constitution du 11 décembre 1990 stipule que « la personne humaine est sacrée et inviolable. L'État a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger ». L'article 15 du même texte indique que « tout individu a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité, et à l'intégrité de sa personne ». Ces dispositions ne font l'objet d'aucune restriction et de ce fait concernent aussi les auteurs de vols à main armée. En tant que garant de l'ordre étatique, les forces de l'ordre ont l'obligation de veiller au respect de ces dispositions constitutionnelles. Les défenseurs des droits de l'homme fustigent le fait que ces agents de l'État sont en fait les auteurs d'actes de torture⁵ et que les brigades de gendarmerie et de police soient devenues des lieux de violation de l'intégrité physique des personnes. Ils s'indignent aussi de la faible répression des dérives de ces agents de l'État malgré la disposition de l'article 19 de la Constitution qui stipule que :

« tout individu, tout agent de l'État qui se rendrait coupable d'acte de torture, de sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, soit de sa propre initiative, soit sur instruction, sera puni conformément à la loi ».

Ces dispositions contrastent avec la volonté populaire qui visiblement se rapproche de l'esprit de la loi du talion, comme l'indiquent ces propos du président des *Dambanga* de Gawézi : « [...] puisque ces bandits n'hésitent pas à tuer leurs victimes, il n'y a pas de raison d'avoir pitié d'eux ». La répression violente des délinquants semble jouer une double

⁵ Ils reconnaissent y avoir recours pour obtenir des résultats, voir sur le sujet Sottas et Mützenberg (2004 : 35).

fonction : compenser la souffrance morale des victimes et prévenir les velléités de nouvelles opérations par les délinquants.

Dans les faits, ces exécutions sont perpétrées dans des circonstances qui n'offrent habituellement pas d'autres possibilités dans la mesure où, selon les chasseurs, les auteurs d'actes criminels en cavale n'hésitent pas à tirer sur leurs poursuivants pour leur échapper. Dans ces conditions, vouloir les arrêter devient une option suicidaire. Par ailleurs, ces exécutions interviennent avec la complicité des forces de l'ordre. La pratique de la délégation ponctuelle de pouvoir qui accompagne la collaboration entre les forces de l'ordre et les chasseurs aboutit à la libération d'espaces d'action pour les *Dambanga*. Dans l'exemple relaté en début d'article, le commandant de brigade invite ses collègues à se replier pour laisser les chasseurs agir en toute liberté. On peut imaginer qu'il connaissait d'avance la manière dont l'intervention des chasseurs allait se terminer et qu'il l'approuvait. Aucun des chasseurs ayant participé à cette opération n'a été poursuivi pour homicide volontaire. Cette répression violente de la délinquance opérée par les *Dambanga* rencontre, on l'a dit, l'approbation populaire (Kougniazondé, 2014 : 162). Les populations supportent en effet très mal certaines décisions de justice qui consistent à relaxer les auteurs présumés de méfaits sous prétexte d'absence de preuves matérielles.

En dépit de la violence et des abus qui accompagnent les actions des *Dambanga*, la liberté qui leur est accordée dans la lutte contre les coupeurs de route peut aussi être perçue comme une stratégie de contournement des obstacles juridiques. Les forces de l'ordre trouvent dans leur collaboration avec les *Dambanga* un moyen de se soustraire aux accusations de violation des droits de l'homme tout en satisfaisant aux besoins de sécurité des populations. Bierschenk (2016 : 166) identifie deux dimensions de la pratique policière. La première est relative à l'application des normes étatiques. Dans ce contexte, les forces de l'ordre ont l'obligation de respecter les dispositions légales. La seconde dimension du travail policier consiste en la création d'un ordre social et d'une paix sociale, et l'approbation tacite des actes de violence des *Dambanga* peut être interprétée comme une obligation professionnelle liée à la recherche d'efficacité dans le travail de maintien de l'ordre. C'est l'une des raisons pour lesquelles les forces de sécurité développent des formes de

« solidarité stratégiques » avec les chasseurs (Abou Moumouni, 2017 : 113) en les protégeant en cas d'exécution de présumés bandits. Elles falsifient les procès-verbaux en endossant la responsabilité des exécutions perpétrées par les chasseurs, en les qualifiant de légitime défense ou en indiquant que c'est la vindicte populaire qui a eu raison des bandits.

Le cadre ambigu de la collaboration entre forces de l'ordre et *Dambanga*

La collaboration entre les forces de l'ordre et les chasseurs est marquée par l'absence de cadre légal clairement défini précisant les prérogatives des *Dambanga* dans la coproduction de la sécurité. La collaboration se fait dans un cadre législatif flou. L'idée de la collaboration entre les acteurs civils et les forces de sécurité publique dans le domaine sécuritaire est posée en filigrane par le Code de procédure pénale en vigueur au Bénin. Il stipule dans son article 73 que :

« dans les cas de crime ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche ».

Cette disposition semble autoriser, dans des circonstances données, tout citoyen à participer à l'arrestation d'un présumé auteur de crime.

En marge de cette disposition, la décentralisation entamée depuis 2003 apparaît comme l'une des réformes prônant implicitement la coproduction de la sécurité publique. Elle offre aux collectivités locales des marges de manœuvre pour assurer la sécurité des personnes et de leurs biens sur leur territoire. L'article 76 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin stipule que « le maire est chargé de la police administrative dans la commune »⁶. Les

⁶ Les actes de police du maire concernent entre autres tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, places, quais et voies publiques ; le maintien de l'ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements ; le soin de faire réprimer les atteintes à la tranquillité publique ; le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des

interprétations de cette disposition par les autorités municipales des communes rurales ont abouti à des prises d'arrêtés communaux en vue de l'installation des brigades civiles de sécurité. Cependant, pour rester conformes à la politique nationale et pour éviter les dérapages, les autorités municipales ont rarement mis en place de façon effective ces brigades civiles de sécurité. Contrairement à la police municipale dont il a autorisé l'installation, l'État estime que ces brigades civiles posent le problème du respect des libertés individuelles dans un pays de droit. En conséquence, il ne cherche pas à favoriser leur création, même s'il déclare vouloir accompagner la volonté d'honnêtes citoyens de s'organiser pour empêcher les crimes et délits sur leur territoire (MISPC, 2012 : 15).

Le devoir constitutionnel d'offrir la sécurité à tout citoyen a conduit le gouvernement à prendre le décret n° 2008-735 du 22 décembre 2008 portant approbation de la Politique nationale de sécurité dont les grandes orientations intègrent la contribution des acteurs civils au renforcement de la sécurité publique au Bénin. Cette décision politique s'inscrit dans le cadre de la recherche des voies et moyens pour assurer de façon optimale la sécurité aux citoyens (MISPC, 2012 : 5). L'option d'impliquer les acteurs civils dans la production de la sécurité publique est justifiée par une prise de conscience au niveau du gouvernement de l'impossibilité pour les forces de l'ordre, de mener toutes seules une lutte efficace contre l'insécurité. Pour asseoir le cadre formel d'une telle collaboration, un forum national sur la sécurité publique a été organisé par le ministère de l'Intérieur le 20 décembre 2011. L'une des recommandations de ce forum a été la mise en place des comités locaux de sécurité (CLS) qui réunissent différents acteurs dont les chasseurs. Cette recommandation a été

personnes ou la conservation des propriétés. La concrétisation de cette disposition s'est traduite par l'adoption en conseil des ministres le 4 février 2009, d'un décret (le décret n° 2009-027 du 4 février 2009 portant modalités d'exercice des pouvoirs de police administrative du maire dans les communes à statut particulier en République du Bénin) autorisant l'installation de la police municipale uniquement dans les trois communes à statut particulier (Cotonou, Parakou et Porto-Novo).

entérinée par un arrêté interministériel⁷ qui précise que le comité local de sécurité est un organe de veille sécuritaire au niveau de l'échelon concerné et non une unité opérationnelle habilitée à mener des opérations sur le terrain. Dans un contexte où il est impossible aux forces de sécurité publique d'être partout au même moment pour contenir l'insécurité, le ministre de l'Intérieur considère les comités locaux de sécurité comme ayant le devoir et le pouvoir particuliers de contribuer à garantir la sécurité (MISPC, 2012 : 12). Ils apparaissent donc comme le cadre formel de la coproduction de la sécurité publique. Malgré la forte médiatisation des différentes activités qui ont précédé la mise en place des CLS, ces comités n'ont duré que peu de temps. Dans le département du Borgou, les CLS n'ont pas été visibles et se sont presque confondus avec les associations de chasseurs dont les actions sont assez régulières. Pourtant, on l'a dit, ces dernières ne sont pas reconnues en tant qu'auxiliaires des forces de l'ordre même si elles jouent pleinement ce rôle dans la pratique. Aucun texte juridique ne donne aux *Dambanga* le droit de procéder à des arrestations, encore moins d'exécuter les auteurs de braquage. Ceux qui ont tendance à les impliquer dans l'offre des services de sécurité leur attribuent le rôle d'informateurs des agents de sécurité. Le contenu de la collaboration ferait obligation aux acteurs impliqués de s'informer sur les repères de malfrats et d'en informer les forces de sécurité, de les alerter en cas d'identification de personnes suspectes et de dénoncer à la police ou à la gendarmerie tous crimes ou délits commis ou en voie de l'être (MISPC, 2012 : 25-26). Les forces de l'ordre profitent des moindres marges de manœuvre offertes par les textes juridiques pour maintenir la collaboration. Ainsi, pour impliquer les *Dambanga* dans les opérations de terrain, elles se réfèrent à l'article 73 du Code de procédure pénale. Le domaine de la collaboration entre les forces de sécurité publique et les chasseurs revêt ainsi un caractère complexe dominé par des jeux de complicité et de camouflage.

⁷ Arrêté interministériel n° 143/MISPC/MDGLAAT/DC/SGM/DGPN/SA du 10 Août 2012 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des comités locaux de sécurité en République du Bénin.

Malgré l'ambiguïté du cadre formel de cette coproduction, la collaboration entre les forces de l'ordre et les *Dambanga* se maintient parce qu'elle semble produire des effets positifs et profiter à chaque partie. La déclaration du commandant de brigade de Tchaourou est assez édifiante de ce point de vue. Rencontré en 2013, il note que :

« La collaboration se manifeste en la recherche de renseignements et la poursuite des malfrats en flagrant délit de braquage ou de vol. Elle consiste aussi à renforcer les forces de l'ordre dans certaines enquêtes très difficiles surtout en ce qui concerne le grand parcours des terrains qui ne sont souvent pas maîtrisés par les forces de l'ordre. Il faut aussi dire que ces gens [Dambanga] sont plus proches de la population et, avec eux, les gens sont plus rassurés de ce qu'ils peuvent dormir en paix. Pour les populations qui sont à plus de 50 kilomètres de la brigade, venir se plaindre à la brigade ou en cas de flagrant délit venir informer la brigade, c'est donner du temps aux malfrats de fuir. Et comme les chasseurs sont proches d'eux, ils vont se plaindre vers eux. Seulement, certains parmi eux exagèrent parce qu'ils s'érigent en procureur et peuvent même donner des peines correctionnelles. Ils peuvent faire venir certains présumés auteurs et leur faire subir leurs propres peines. Aussi, il y a certains chasseurs qui font des simulations pour régler des comptes personnels » (C.E., Djougou le 13/02/2014).

Cette affirmation révèle plusieurs types d'avantages liés à cette collaboration. D'abord, l'intégration des *Dambanga* dans la production de la sécurité contribue, selon les forces de l'ordre, à rehausser le niveau de quiétude des populations qui ont difficilement accès aux services des forces de l'ordre. Leur présence active sur le terrain est perçue par les populations comme un moyen dissuasif pour réduire les velléités d'actes criminels des bandits. Le rôle palliatif que jouent les *Dambanga* permet de soulager les peines de ces populations. Ils sont d'accès facile, bon marché et fournissent des services efficaces. Cette collaboration profite également aux *Dambanga* parce qu'elle rehausse leur prestige social. En leur confiant des missions de sécurité publique par le jeu de délégation partielle de pouvoir et en les soutenant tacitement dans leurs actes de violence, les gendarmes renforcent la légitimité sociale des *Dambanga* et rehaussent leur image au niveau local. Ces derniers mobilisent alors ces atouts et cherchent à imiter les gendarmes. Loin d'être de simples mots ou slogans,

les expressions telles que « *les gendarmes sont nos chefs* » ou, « *nous sommes les gendarmes des délégués*⁸ » prononcées par les *Dambanga* sont assez évocatrices de la place qu'ils estiment occuper dans la configuration des acteurs de la sécurité locale.

Enfin, les forces de l'ordre trouvent deux types d'avantages à cette collaboration. D'une part, les *Dambanga*, en jouant le rôle de relais des forces de l'ordre, aident à réduire l'effet négatif de l'insuffisance des moyens humains et matériels et à juguler les contraintes liées à la faible connaissance de l'environnement. D'autre part, l'usage des *Dambanga* les aide à résoudre le dilemme existant entre respect des textes de loi et recherche de sécurité, le respect des normes juridiques contrastant souvent avec l'efficacité dans le processus de lutte contre l'insécurité. Il se développe alors entre ces acteurs une complicité qui se manifeste par des formes de tolérance envers les pratiques violentes des chasseurs qui elles-mêmes répondent aux violences des coupeurs de route. C'est ce que Buur (2010 : 34) appelle « l'ignorance stratégique ». Au cours d'une discussion informelle sur l'utilité des *Dambanga* dans la production de la sécurité publique et les exécutions sommaires qui leur sont attribuées, un commandant de brigade de gendarmerie qui a requis l'anonymat conclut en ces termes :

« Il faut montrer à ces délinquants qu'il y a plus fou qu'eux. C'est le seul message qu'ils comprennent et qui leur fait peur. Parfois il y a de grands récidivistes qui deviennent un danger pour la société et la solution est qu'il faut finir avec eux une fois pour de bon. La décision se prend au sommet⁹. Dans ce cas dès que vous arrêtez un tel acteur, on vous demande de repartir en mission et là on finit avec lui » (B.D., Abomey-Calavi le 10/03/2016).

⁸ Les délégués sont officiellement connus sous l'appellation de chefs de village.

⁹ Le sommet auquel fait allusion le commandant de brigade en question n'est pas déterminé. Il peut s'agir de responsables au niveau départemental (qui l'inclut personnellement), ou au niveau communal.

Conclusion

Cet article a analysé les logiques de la collaboration entre les forces de l'ordre et les *Dambanga* ainsi que celles des actes d'exécution sommaire qui sont de façon récurrente reprochés aux chasseurs. Dans la littérature, ces pratiques de répression violente sont interprétées comme la manifestation d'un besoin d'ordre adapté aux attentes des populations (Brown, 1975 : 96 ; Goldstein, 2003 : 23), ou comme le produit de l'absence d'un véritable établissement du monopole de la force par l'État (Berg et Wendt, 2011 : 6). Mais, en tenant compte des formes réelles de collaboration qui existent entre les forces de l'ordre et les *Dambanga*, on ne peut que donner raison à Kirsch et Grätz (2010 : 9) qui invitent à relativiser le fait de considérer ces actes comme contribuant à la crise de l'État.

Face aux carences qu'ils connaissent en termes de moyens humains et matériels, face au déséquilibre de l'armement, face aux contraintes à l'action que leur imposent les règles de l'État de droit, les forces de l'ordre intègrent les *Dambanga* dans leurs stratégies d'action, dans une logique de coproduction de la sécurité publique. Les arrangements mis en évidence ici relèvent de l'ordre des stratégies locales des forces de l'ordre pour juguler les problèmes de sécurité et participent de ce fait de la construction de l'État en lui permettant de mieux assurer son rôle de garant de la sécurité. Dans ces arrangements, les agents de l'État procèdent à une sorte de hiérarchisation des acteurs en mettant les acteurs civils sous tutelle. Dans les relations professionnelles qui lient les *Dambanga* et les représentants de l'État, ces derniers ont toujours marqué leur suprématie. Les *Dambanga* n'ont jamais contesté ou remis en cause l'autorité ou la souveraineté de l'État. Ils reconnaissent et assument plutôt leur subordination aux forces de l'ordre ainsi qu'aux autorités communales. C'est en ce sens qu'ils disent que les gendarmes sont leurs chefs. Par ailleurs, la suprématie des représentants de l'État se manifeste à travers l'institution d'une obligation de compte rendu que les *Dambanga* se doivent de respecter et qui les contraint à informer les autorités locales (commandant de brigade, maire ou chef d'arrondissement, ou chef de village) de toute opération de recherche de voleurs présumés (Abou Moumouni, 2017).

Malgré les dénonciations dont ils sont objets, les *Dambanga* sont toujours en activité sous le regard permissif des représentants de l'État. Si ces pratiques « d'auto-justice » et de transgression de la loi persistent, c'est parce qu'elles sont tacitement approuvées par l'État local qui, dans une certaine mesure, les considère comme utiles dans la production de la sécurité. La violence des *Dambanga* est d'ailleurs mobilisée comme moyen dissuasif pour faire respecter l'ordre étatique. C'est ce qui justifie aussi leur implication dans le recouvrement des taxes, la lutte contre le trafic des enfants et l'exploitation illégale des forêts. La lutte contre le banditisme, et plus largement le secteur de la sécurité, relève ainsi en pratique d'une coproduction entre acteurs étatiques et non étatiques. Les interventions des *Dambanga* peuvent être perçues comme une forme spécifique d'exécution du pouvoir étatique et perdureront certainement tant que l'autorité de l'État béninois ne sera pas mieux assurée par ses institutions propres.

Bibliographie

- ABOU MOUMOUNI I., 2017, « L'offre informelle de la sécurité publique au Bénin : L'instrumentalisation des groupes d'autodéfense par l'État », *Déviance et Société*, 41(1) : 91-119.
- BADOU A.O., 2013, « La gouvernance des parcours professionnels des policiers et gendarmes au Bénin (1894-2011) », Thèse de doctorat, université Johannes Gutenberg, Mainz, multigr.
- BAYALA J.P., 2011, « Le Burkina Faso », in BRYDEN A. et N'DIAYE B. (éds), *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'ouest francophone : bilan et perspectives*, Genève : 47-74.
- BEEK J., 2010, « Étiqueter les "déviant" : le travail des policiers au Nord-Ghana », *Déviance et Société*, 34(2) : 279-290.
- BERG M. et WENDT S. (éds), 2011, *Globalizing Lynching History. Vigilantism and Extralegal Punishment from an International Perspective*, New York, Palgrave Macmillan US.
- BIERSCHENK T., 2016, « Police and State », in BEN B., JAUREGUI B., LOADER I. et STEINBERG J. (éds), *The SAGE Handbook of Global Policing*, London, SAGE Publications : 155-178.

- BROWN R.M., 1975, *Strain of violence. Historical studies of American violence and vigilantism*, New York, Oxford University Press.
- BUUR L., 2010, « Domesticating Sovereigns: The changing nature of Vigilante Groups in South Africa », in KIRSCH T.G. et GRÄTZ T. (éds), *Domesticating vigilantism in Africa*. Woodbridge Suffolk, Rochester N.Y James Currey : 26-50.
- GOLDSTEIN D., 2003, « "In our own hands". Lynching, justice, and the law in Bolivia », *American Ethnologist*, 30(1) : 22-43.
- HELLWEG J., 2011, *Hunting the ethical state: The Benkadi movement of Côte d'Ivoire*, Chicago, University of Chicago Press.
- KEDZIERSKA-MANZON A., 2014, *Chasseurs mandingues. Violence, pouvoir et religion en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala.
- KIRSCH T.G. et GRATZ T., 2010, *Domesticating vigilantism in Africa*, Woodbridge Suffolk, Rochester N.Y James Currey.
- KONE F.R., 2013, « Les Chasseurs Traditionnels Dozo dans le système sécuritaire ivoirien : les enjeux d'une présence dans l'espace public », connexion ivoirienne.net, multigr.
- KOUGNIAZONDE C., 2014, *Sécurité publique et confréries de chasseurs en Afrique de l'Ouest : cas du Bénin*, Cotonou, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- LOKO C.T., 2011, « Le Bénin », in BRYDEN A. et N'DIAYE B. (éds), *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'ouest francophone : bilan et perspectives*, Genève : 19-46.
- MISPC, 2012, *Manuel sur la participation des acteurs civils au renforcement de la sécurité publique au Bénin. Les bases de la coproduction de la sécurité publique au Bénin*, Cotonou, Éditions Sinai.
- SEIGNOBOS C., 2011, « Le phénomène zargina dans le nord du Cameroun : coupeurs de route et prises d'otages, la crise des sociétés pastorales mbororo », *Afrique Contemporaine*, 239(3) : 37-59.
- SOTTAS E. et MUTZENBERG P., 2004, *La violence étatique au Bénin*. Un rapport alternatif présenté au comité des droits de l'homme des Nations Unies et les observations finales du comité, O.M.C.T., multigr.

Issifou Abou Moumouni



Issifou Abou Moumouni est doctorant
Bayreuth International Graduate School of African Studies (BIGSAS)
université de Bayreuth (Allemagne)
E-mail : issifouboro@yahoo.fr

L'intégration et la mise en œuvre des principes marchands dans le secteur de l'eau en milieu rural et semi-urbain béninois

Une analyse des réformes et des pratiques

Héloïse Valette, Fabrice Gangneron, Alain Bonnassieux

Les réformes du secteur de l'eau potable en milieu rural et semi-urbain au Bénin ont globalement suivi les recommandations des agences d'aide internationale, en conformité avec le « référentiel marchand » de l'eau (Baron et Maillfert, 2011). Celui-ci est caractérisé par plusieurs principes : (1) la décentralisation des compétences aux communes ; (2) la délégation de la gestion du service d'eau à des opérateurs privés ; (3) la tarification de l'eau et son paiement systématique au volume ; et (4) la participation des acteurs dans la gestion de l'eau. Cet article vise à analyser l'intégration et la mise en œuvre des principes du référentiel marchand dans les réformes, et à analyser comment ils sont reçus par les acteurs du secteur à différentes échelles territoriales. Nos enquêtes qualitatives menées au niveau national et dans les communes de Djougou et de Kpomassè montrent qu'il ne semble pas y avoir de remise en cause des principes mêmes du référentiel marchand par les acteurs du processus de décision et ceux qui sont chargés de leur mise en œuvre. Cela ne signifie pas pour autant que ces principes ne suscitent pas de résistances ni de controverses dans leur mise en application.

Drinking water sector reforms in Benin rural and semi-urban areas have broadly met the recommendations of international aid agencies, in compliance with "water market-based referential" (Baron and Maillfert, 2011). This latter has several principles: (1) the decentralization of municipalities' powers; (2) the transfer of water management to private operators; (3) water pricing and charging according to volume of consumption; and (4) the involvement of all stakeholders in water management. Our article seeks to analyze the implementation and integration of these principles of water market-based referential within reforms, as well as examining at different territorial levels the way stakeholders

assess this process. Our qualitative surveys conducted nationwide and in Djougou and Kpomassè municipalities suggest that stakeholders in decision-making and implementation do not really challenge water market-based referential principles. However, there are controversies and tensions in the way these principles are carried out and implemented.

Introduction

Depuis le début des années 1990, le secteur de l'eau potable en zones rurales et semi-urbaines¹ au Bénin est marqué par deux vagues de réformes successives qui concourent à redéfinir le périmètre d'action de l'État. La première s'inscrit dans un processus qualifié de « retrait » ou de « désengagement »² de l'État du secteur de l'eau en milieu rural et semi-urbain à la suite des programmes d'ajustement structurel (PAS)³ au début des années 1990⁴. Elle s'inscrit également dans le contexte du bilan de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement, lancée en 1981 à l'initiative de l'ONU, bilan lors duquel la trop grande centralisation des décisions en matière de gestion de l'eau et le manque d'implication des populations dans cette gestion ont été dénoncés (Hounménéou, 2006). Avec cette réforme, formalisée par l'adoption de la première stratégie nationale du secteur de l'eau en 1992⁵, certaines prérogatives assurées auparavant par l'État central sont déléguées aux communautés locales, suivant une approche dite « par la demande » (évaluation de leurs besoins

¹ Jusqu'à 10 000 habitants (Comité de pilotage du Livre bleu Bénin, 2009).

² Processus qui par ailleurs peut être considéré comme une phase de « redéploiement de l'État », où celui-ci fait preuve de résistance et continue de se former à travers la renégociation permanente entre le public et le privé (Hibou, 1999).

³ Le Bénin a signé trois programmes d'ajustement structurel, respectivement dans les périodes 1989-1991, 1992-1994 et 1995-1997.

⁴ Les centres urbains, gérés historiquement par une entreprise publique aujourd'hui nommée la Société nationale des eaux du Bénin (SONEB), n'ont pas été concernés par ce processus.

⁵ « Stratégie de développement du secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement en zone rurale ».

en matière de points d'eau, participation au financement initial des infrastructures, maintenance des points d'eau).

La seconde vague de réformes se déroule à partir des années 2000, à la suite des lois de décentralisation. La « Stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural du Bénin 2005-2015 » (SNAEP) est définie en 2005 (Direction générale de l'eau, 2005). Les communes deviennent propriétaires des points d'eau, mais la délégation de leur gestion à des opérateurs privés est fortement encouragée par les décideurs. En parallèle, le ministère de l'Eau décide de privilégier de manière quasi systématique les infrastructures d'eau complexes – de type adduction d'eau villageoise – et d'abandonner la construction de nouveaux forages équipés de pompes à motricité humaine (FPMH)⁶.

Du fait de la grande dépendance du pays à l'aide⁷, ces réformes sont empreintes des principes marchands diffusés par les organisations internationales d'aide au développement. Lors de la Conférence internationale de l'eau et de l'environnement de 1992 à Dublin, le principe selon lequel « l'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique » a été énoncé (ONU, 1992). Ce principe est souvent considéré comme l'illustration la plus criante des orientations marchandes véhiculées par les organisations internationales d'aide au développement dans le secteur de l'eau. En effet, reconnaître la valeur économique de l'eau revient à glisser d'une conception gratuite – ou quasi gratuite – de l'eau à une conception en

⁶ Plusieurs types d'ouvrages hydrauliques coexistent dans les territoires ruraux et semi-urbains : les puits (publics ou privés) et les forages équipés de pompes à motricité humaine (FPMH) sont considérés comme des « ouvrages simples ». Les FPMH sont des forages équipés de pompes manuelles ou à pédales. Les adductions d'eau villageoise (AEV) sont considérées comme des « ouvrages complexes » car elles nécessitent des forages, des moteurs d'exhaure, des châteaux d'eau et des compteurs de volume. Elles desservent plusieurs bornes-fontaines et des branchements privés.

⁷ En 2013, deux tiers du budget du secteur de l'eau proviennent des bailleurs de fonds (DG Eau, 2013a). Un grand nombre d'acteurs extérieurs (bailleurs de fonds, ONG, experts internationaux) interviennent dans l'élaboration, l'appui et la mise en œuvre des réformes. Ils n'apportent pas uniquement une aide technique et financière, mais jouent un rôle crucial dans la fabrique des politiques publiques (Lavigne Delville, 2015).

termes de service d'eau payant. Dans cette optique, un marché peut et doit donc être constitué pour fournir de l'eau aux populations.

Les réformes successives du secteur de l'eau en milieu rural et semi-urbain au Bénin semblent ainsi conformes à la montée de ce que Baron et Maillefert (2011) ont conceptualisé sous la terminologie de « référentiel marchand », que nous discutons dans la première partie de cet article et dont nous retenons quatre principes de mise en œuvre : la décentralisation des compétences aux communes, la délégation de la gestion du service d'eau à des opérateurs privés, la tarification de l'eau et son paiement systématique au volume, ou encore la participation des acteurs dans la gestion de l'eau.

Toutefois, cette conformité *a priori* ne nous renseigne pas sur la façon dont ces principes ont été traduits dans ces réformes, ni sur les ajustements réalisés par rapport à ces principes, ou encore sur la manière dont les acteurs aux échelles nationales et locales se les approprient, les contournent ou les rejettent. Cet article vise donc à analyser l'intégration et la mise en œuvre des principes du référentiel marchand dans les réformes, ainsi qu'à comprendre comment ils sont reçus par les acteurs du secteur aux différentes échelles territoriales. Nous avons interrogé les acteurs gouvernementaux (au sein des directions ministérielles et déconcentrées), les bailleurs de fonds, les ONG et associations, ainsi que les acteurs du secteur privé (bureaux d'études, experts, entreprises de forage, entrepreneurs). Pour confronter ces réformes aux réalités de terrains, nous avons mené des enquêtes dans deux communes, Djougou et Kpomassè, en raison de leurs situations contrastées sur le plan géographique, économique et du développement des systèmes d'adduction d'eau potable. Nous avons conduit des entretiens semi-directifs auprès des autorités déconcentrées et décentralisées, des ONG locales, des associations d'usagers de l'eau, des acteurs locaux (fontainières, exploitants) et des usagers. Ces données ont permis d'analyser les stratégies des acteurs dans l'acceptation, le rejet ou le contournement des réformes.

Le « référentiel marchand » comme grille de lecture des réformes et des pratiques

Le recours au concept de référentiel permet de proposer une grille d'analyse des fondements qui guident les activités en matière d'aide internationale. Dans le champ de la science politique, Muller (2010) définit le référentiel comme un « ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs ». En économie institutionnaliste, Baron et Maillefert (2011) ont identifié deux référentiels relatifs à la gestion de l'eau en Afrique francophone, le « référentiel marchand » et le « référentiel hiérarchique ». Ceux-ci sont entendus comme des « valeurs de référence » ou des « idéaux types » qui se traduisent dans les modes d'actions – notamment via les réformes – et dans les pratiques. Le « référentiel hiérarchique » repose sur une régulation fondée sur la hiérarchie, soit sous l'autorité de l'État, soit sous celle de la communauté locale. De leurs points de vue, il prévaut dans les années 1970-1980 et se fonde sur un principe d'accès à l'eau comme un droit, grâce à la possibilité d'un accès minimal gratuit ou subventionné.

Le « référentiel marchand » se décline en deux catégories : le référentiel marchand « pur », guidé par les principes de concurrence pure et parfaite, et le référentiel marchand « amendé ». Ils caractérisent l'eau comme bien à usage marchand et se basent sur des règles d'allocation de l'eau par les prix et le principe d'efficacité. Ce référentiel est dit « amendé » lorsqu'il inclut des mécanismes de correction des défauts du marché.

Dans le secteur de l'eau en milieu rural et semi-urbain, le référentiel marchand amendé se traduit par une contractualisation entre un entrepreneur gestionnaire d'adductions d'eau villageoise (AEV) et une collectivité territoriale et, dans certains cas, des représentants des usagers. Les lois de décentralisation octroyant aux communes l'autorité du secteur ont amorcé ces dynamiques. La commune et les services étatiques

nationaux, comme la Direction générale de l'eau (DG Eau)⁸, ou départementaux (services de l'Eau), conservent des marges de manœuvre. Ils exercent en particulier des fonctions de coordination et de contrôle. Il ne s'agit donc pas d'un retrait de l'État, mais d'une redéfinition de ses fonctions, non plus en tant qu'opérateur mais en tant « qu'organisateur ». Selon ce référentiel, les coûts doivent être pris en charge par les usagers visant ainsi un équilibre de l'exploitation, selon le principe du « *sustainable cost recovery* » (Camdessus et Winpenny, 2003). Il est toutefois « amendé » dans la mesure où les règles purement marchandes ne sont pas appliquées *stricto sensu*. Par exemple, les coûts de construction des AEV ne sont pas supportés uniquement par les usagers ; des politiques de « tranches sociales » sont mises en place – pour lesquelles les premiers mètres cubes consommés aux branchements privés sont à coût réduit – ; ou encore des coûts des extensions d'AEV sont supportés par les communes.

Ce référentiel marchand, dans sa version amendée, semble s'être imposé au niveau international (Baron et Maillefert, 2011 ; Valette *et al.*, 2015). Nous nous intéressons ici aux quatre principaux principes clés de sa mise en œuvre. Le premier principe concerne la tarification du service d'eau et son paiement individualisé et au volume. Derrière ce principe se trouve l'hypothèse selon laquelle payer l'eau permettrait de garantir la pérennité, la qualité et le développement des services (Breuil, 2004), ainsi que de « responsabiliser » les usagers. La tarification est même défendue au nom de l'équité sociale lorsqu'elle inclut des mécanismes redistributifs de type subventions « croisées » ou « indirectes »⁹. Si le principe de tarification du service d'eau n'est jamais remis en cause ou discuté dans la littérature produite par les organisations internationales de l'aide, il l'est dans la sphère académique. Certains auteurs (Vincent, 2003 ; Jaglin, 2005)

⁸ La DG Eau est l'une des trois directions du ministère de l'Eau en charge notamment de l'eau potable. Le ministère de l'Eau a connu plusieurs dénominations. Aujourd'hui, il est intitulé ministère de l'Énergie, de l'Eau et des Mines.

⁹ Le principe de ces subventions repose sur le fait qu'une catégorie d'usagers (les personnes aisées ou grandes consommatrices par exemple) payent leur eau plus cher afin d'en diminuer le prix pour les personnes démunies (cas des tarifications de type progressif) (wikiwater.fr, 2017).

apportent un regard critique sur l'efficacité des mécanismes tarifaires, notamment en ce qui concerne les risques de marginalisation des populations aux faibles pouvoirs contributifs.

Le deuxième principe est lié aux processus de décentralisation. Il soutient l'idée que restreindre certaines prérogatives de l'État central permettrait de redonner le pouvoir aux échelons locaux. Les arguments en faveur de la décentralisation sont nombreux, mais toujours supposés : elle serait démocratique, permettrait une plus grande participation locale, améliorerait l'équité au sein des territoires, renforcerait l'efficacité économique et administrative, améliorerait la transparence et la redevabilité des autorités publiques vis-à-vis de leurs populations (Ribot, 2007). Certains auteurs dénoncent aussi le récit dépolitisant construit autour de la décentralisation. Jaglin et Dubresson (1993), par exemple, indiquent que les luttes de pouvoir au niveau national n'ont en rien perdu de leur acuité avec la décentralisation, elles ont simplement été délocalisées. Otayek (2005) souligne que, si les réformes de décentralisation ont été imposées par les agences d'aide internationales, elles ont fait l'objet, pour paraphraser l'auteur, d'un processus d'appropriation, de contournement et d'instrumentalisation par les élites politiques, les réduisant à de « simples problèmes de gestion et de techniques administratives déconnectées des enjeux politiques pourtant inhérents à toute réforme ».

Le troisième principe porte sur la délégation de la gestion de l'eau à un opérateur privé, opérateur supposé plus efficient qu'un opérateur public ou qu'une communauté d'usagers. La gestion déléguée est en effet censée apporter l'efficacité qui serait déficiente dans le modèle de gestion publique ou communautaire. Elle permettrait de déployer de nouvelles compétences, de renforcer l'autonomie locale et de générer de nouvelles ressources financières pour les collectivités territoriales par la levée de taxes sur l'eau. Elle se réalise au travers de la contractualisation entre un opérateur chargé de la gestion et la commune, propriétaire des ouvrages (Baron et Maillefert, 2011). Le bien-fondé supposé du recours à un opérateur privé reste pourtant discuté, y compris au sein des organisations

internationales comme la Banque mondiale¹⁰. Dans la littérature, le manque de prise en compte des besoins locaux est souligné. Par exemple, pour Darbon (2007), le modèle de promotion du secteur privé est encouragé face à la défaillance des services publics, bien que les choix politiques et les options technologiques puissent être en déphasage avec les moyens et les besoins des sociétés africaines.

Le quatrième principe concerne la « participation de tous les acteurs du secteur » (ONU, 1992) comme condition d'une « bonne » gouvernance de l'eau. Dans ce cas, ce principe est surtout préconisé au niveau international pour les pays en développement. L'imprécision de cette notion a largement été critiquée dans la littérature académique (Jaglin, 2005 ; Trémolet et Binder, 2010 ; Otayek, 2002). Baron (2007) souligne que la participation est devenue un nouveau principe de développement, mais qu'elle est souvent confinée dans les faits à l'opérationnalisation de règles définies au niveau global, le local étant pris en compte *a posteriori*. De plus, l'approche participative peut être qualifiée « d'idéalisée » ou de « dépolitisée », car elle méconnaît les rapports de pouvoirs (Otayek, 2005) et la prégnance de rapports hiérarchiques dans les sociétés ouest-africaines (Baron et Bonnassieux, 2011).

Ces principes et leurs hypothèses d'efficacité du marché, bien que remis en cause par de nombreux travaux, n'en restent pas moins centraux dans les discours de développement des organisations internationales. Dès lors, partir de ces principes nous semble adapté pour analyser comment et par qui le référentiel marchand est intégré dans les réformes et mis en œuvre en milieu rural et semi-urbain béninois. Les jeux d'acteurs hétérogènes (administratifs, privés, etc.) aux intérêts différents sont de même une source de compréhension des enjeux convergents ou divergents autour de l'acceptation, du rejet, du contournement ou de l'appropriation de certains de ces principes.

¹⁰ On peut citer par exemple le rapport Marin (2009) de la Banque mondiale, qui porte sur le bilan des partenariats public-privé dans les villes des pays en développement. Il indique que le bilan de certaines concessions est mitigé en ce qui concerne l'accès à l'eau.

Traductions et interprétations des principes marchands dans les réformes du secteur

Les principes marchands commencent à être diffusés dans les années 1990 lors de la première vague de réformes. Si les jalons sont posés, ces principes seront opérationnalisés à partir du milieu des années 2000 selon des modalités de mise en œuvre contrastées.

La décentralisation au cœur des réformes : des résistances au niveau national autour de l'arrivée d'un nouvel acteur dans le secteur, les communes

Au Bénin, la décentralisation est formellement inscrite dans la Constitution du 11 décembre 1990¹¹ même si, avant cette date, de premières expérimentations de décentralisation avaient été engagées dans le pays (Le Meur, 1998). Le processus de décentralisation est officialisé avec la promulgation des trois principales lois de décentralisation en 1999¹² et avec les premières élections communales au début de l'année 2003.

Dans le cadre de la décentralisation, les communes deviennent propriétaires des ouvrages hydrauliques. Elles sont chargées de l'organisation de la distribution de l'eau (loi n° 97-029), prérogatives jusqu'alors ministérielles. Le ministère de l'Eau doit les accompagner et les assister dans cette mission.

Cette réforme de décentralisation apparaît dans une certaine mesure en continuité avec la première vague de réformes des années 1990. En effet, la Stratégie nationale de l'eau de 1992, au travers de « l'approche par la demande », met les communautés rurales au centre du dispositif de gestion de l'eau. Les populations doivent faire des demandes auprès des services de l'État pour obtenir un nouveau point d'eau en contrepartie d'une contribution (souvent symbolique) à l'investissement initial. La

¹¹ Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

¹² Lois du 15 janvier 1999 portant Organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin (loi n° 97-028), Organisation des communes en République du Bénin (loi n° 97-029) et Régime financier des communes en République du Bénin (loi n° 98-007).

gestion des points d'eau est confiée à des associations d'usagers de l'eau (AUE) pour les adductions d'eau villageoise (AEV) et à des comités de gestion pour les forages équipés de pompes à motricité humaine (FPMH). Les réformes de décentralisation et la deuxième stratégie nationale de l'eau en milieu rural de 2005 maintiennent le principe de participation des communautés instauré par l'approche par la demande pour les requêtes de réalisation et de réhabilitation des points d'eau. En revanche, cet aspect disparaîtra des principes directeurs de la SNAEP actualisée en 2013 au profit des communes qui ont désormais à leur charge les activités de planification des ouvrages « à partir des besoins des localités » (DG Eau, 2013b)¹³.

À partir de la promulgation des lois de décentralisation et des premières élections communales, les organisations communautaires de gestion des points d'eau (AUE, comités de gestion) ont l'obligation de rétrocéder la propriété des ouvrages à la commune, désormais maître d'ouvrage. Les « ouvrages complexes » doivent ensuite faire l'objet d'un contrat entre la mairie et un délégataire. Indiscutablement, cette nouvelle configuration institutionnelle bouleverse les modalités d'action antérieures, plaçant la commune au centre du système de gestion de l'eau.

Dans les faits, au niveau national, le processus de décentralisation a produit des résistances de la part de certains acteurs ministériels. Les résistances portent sur les transferts financiers et techniques des services du ministère de l'Eau vers les communes¹⁴. Sur le plan financier, un responsable d'une association d'appui aux communes indique que, en 2013, seulement 3 % du budget municipal provenait de l'État central, en raison d'un manque de volonté politique, mais également de contraintes fortes liées aux décaissements au niveau du ministère des Finances. De ce fait, elles restent largement tributaires des financements par projet de la coopération internationale, ce qui altère la continuité de leurs actions.

¹³ Le renforcement des prérogatives des communes et de leur autonomie dans cette SNAEP de 2013 sera le principal changement de ce texte.

¹⁴ Ce constat est relativement fréquent dans les pays d'Afrique de l'Ouest (voir par exemple Kassibo (2006) pour le Mali ou Dia (2006) pour le Sénégal).

Sur le plan technique et organisationnel, certaines prérogatives censées être du ressort des communes sont conservées par le niveau central ou régional. C'est le cas par exemple de l'organisation des passations de marchés pour la construction d'ouvrages, chapeauté par le ministère des Finances, et ce malgré la dénonciation de nombreuses irrégularités dans la sélection des prestataires. Selon des témoignages d'entrepreneurs, de bailleurs de fonds et d'un élu en 2013, les procédures sous-tendent des enjeux financiers importants. Un grand nombre de bailleurs du programme « Initiative Eau », dont l'objectif était de réaliser 500 AEV d'ici 2015, se sont d'ailleurs retirés pour des problèmes de « mauvaise gestion » lors de l'attribution des marchés. Décentraliser cette compétence signifie donc aussi abandonner certaines activités pouvant être lucratives.

L'administration centrale et ses services départementaux justifient la conservation de certaines prérogatives censées être du ressort des communes car ils estiment que celles-ci ne leur communiquent pas suffisamment d'informations sur la gestion et la distribution de l'eau. Ils dénoncent également un manque de traçabilité des financements transférés et, plus globalement, un manque de compétences des services municipaux. Il semble aussi que le personnel communal n'ait pas suffisamment accès à des sources fiables d'information sur les performances des sous-traitants ou sur le suivi de la qualité de l'eau, ce qui l'empêche de mener à bien ses missions (ministère néerlandais des Affaires étrangères, 2011).

On constate enfin un défaut de coordination entre les ministères lié à des activités institutionnelles menées « en silo », au sein d'une même direction, ou entre les différentes directions ministérielles, dans la conduite du transfert de compétences aux communes. Par exemple, selon leurs agents, le ministère de l'Eau et le ministère de la Santé communiquent et coopèrent peu. Le ministère de l'Eau est chargé de définir la politique de l'eau, de veiller à sa mise en œuvre et de suivre la réalisation et le fonctionnement des ouvrages hydrauliques sur tout le territoire. Le ministère de la Santé est chargé de l'assainissement, de l'hygiène et du suivi de la qualité de l'eau consommée. La Direction générale de l'eau (DG Eau) a amorcé avant la Direction nationale de la santé publique le transfert aux communes des activités de sensibilisation

des communautés. À cause de ce décalage, les actions réalisées aux échelons communaux et locaux manquent de cohérence. Par exemple, en 2013, à Djougou, les structures communales liées à l'eau et à l'hygiène ont chacune un plan d'action communal, respectivement le Plan communal eau et le Plan d'hygiène et d'assainissement, sans coordination prévue de leurs activités de sensibilisation. Ces logiques peuvent être exacerbées par les recherches de financements extérieurs qui s'organisent par directions ministérielles et qui contribuent au cloisonnement sectoriel de l'action publique.

Ainsi, si le principe de décentraliser n'est pas contesté en tant que tel, les résistances du personnel ministériel se cristallisent autour des conditions préalables du transfert de compétences aux communes. Ces résistances ne sont pas toujours explicitées, elles s'illustrent au niveau central par des réflexes corporatistes, comme des rétentions d'information ou la conservation de prérogatives normalement provisoires et de leurs moyens associés. Ces dynamiques témoignent d'une décentralisation inaboutie.

La « professionnalisation du secteur » impulsée au niveau national via une interprétation sélective de la gestion déléguée au secteur privé

Le référentiel marchand se traduit dans la mise en application du principe de gestion déléguée de l'eau à un opérateur privé à travers la contractualisation. Ce principe est largement soutenu par les acteurs de l'aide, mais selon des conditionnalités et modes d'intervention différents¹⁵. Il s'opérationnalise à partir de 2006 dans le secteur de l'eau au Bénin. Il s'agit d'un revirement important par rapport aux années 1990, période durant laquelle les décideurs privilégiaient une gestion déléguée à des communautés d'usagers, considérées alors comme les plus aptes à

¹⁵ La Banque mondiale se positionne sur l'appui au secteur privé et la promotion de technologies innovantes de suivi des points d'eau. La GIZ (Agence allemande pour la coopération internationale), hébergée dans les locaux de la DG Eau, privilégie l'assistance technique dans la gestion déléguée et le « renforcement de capacités » des acteurs ministériels et communaux. L'Union européenne finance la réalisation des ouvrages complexes.

entretenir et à pérenniser le service d'eau. C'est d'ailleurs l'un des aspects de la réforme qui, bien que relativement consensuel à l'échelle nationale, a suscité de nombreuses controverses au niveau local.

Pour légitimer ce principe de gestion déléguée au privé, la DG Eau s'appuie sur des lieux de débats, comme des ateliers nationaux. Lors d'un atelier en 2006¹⁶ rassemblant les cadres de la DG Eau, les représentants de « partenaires techniques et financiers », d'associations d'usagers de l'eau (AUE), du secteur privé, d'ONG ou encore des maires, sont soulignés : l'absence de contrat de maintenance, le « manque de compétences et de sérieux » de certaines structures communautaires, ou encore le « manque de rigueur » dans la gestion financière (DG Eau, 2006 ; entretiens ministère). Pour autant, les exemples de succès de certaines AUE n'ont pas été notifiés. L'année suivante, lors d'un autre atelier organisé par la DG Eau, les AUE ne seront plus conviées (DG Eau, 2007). Au cours du dernier atelier, l'accent est mis sur la professionnalisation de la gestion des AEV – sous-entendue par le privé – reconnue comme « une meilleure alternative à la gestion communautaire qui a été jugée défailante » (DG Eau, 2007). Ainsi, les résultats de ces ateliers serviront de justification à l'exclusion progressive des associations d'usagers de l'eau de la gestion et de la vente de l'eau au profit du privé. Bien que les décisions soient débattues collectivement, elles découlent de rapports de force inégaux entre acteurs gouvernementaux et acteurs communautaires.

La gestion des ouvrages « en régie directe », c'est-à-dire effectuée directement par les communes, est également désavouée par les participants de l'atelier de 2006 et, en conséquence, écartée. Les arguments invoqués à leur encontre concernent :

« [leur] manque de compétences, la lenteur administrative, [...] [ainsi que] les risques de politisation de la gestion, de conflits avec les communautés et d'affectation des fonds tirés de l'exploitation à d'autres fins » (DG Eau, 2006).

¹⁶ Cet atelier national était organisé par la DG Eau. Il portait sur « la définition d'une gestion pérenne des AEV ».

Cette argumentation semble plus relever de présupposés idéologiques que de faits avérés. Remarquons que cette mesure dépasse les exigences initiales de la loi, qui stipule que la commune « peut déléguer » la gestion des ouvrages hydrauliques, mais qu'elle n'en a pas l'obligation juridique (loi n° 97-029, art. 108). Dans les faits, la régie directe peut exister lorsque les AEV sont insuffisamment rentables. À Barienou, une localité de Djougou où l'AEV est déficitaire à cause des faibles consommations, le fermier a démissionné, c'est donc l'agent communal de l'eau qui s'occupe provisoirement de sa gestion.

Peu de controverses entre les bailleurs de fonds et les agents du ministère ont été observées sur l'ensemble de ce processus de disqualification progressive de la régie directe et de la gestion communautaire au profit d'opérateurs privés. En parallèle, la contractualisation comme outil de légitimation de ces orientations est encouragée. La commune contractualise généralement avec un fermier chargé de la distribution, de l'exploitation et de l'entretien du réseau, tandis qu'elle conserve les prérogatives de renouvellement des infrastructures et des extensions de réseau. Le fermier recrute un exploitant chargé d'entretenir le réseau et de prélever régulièrement les revenus de l'AEV. Une autre option d'affermage est de forme tripartite entre la commune, le fermier et l'ancienne AUE, qui doit se constituer en groupement d'intérêt économique (GIE) depuis 2007 (entretiens ministère). Dans ce cas, le fermier gère la production et le GIE la distribution. La dernière possibilité est une délégation par la commune de la gestion et de la distribution de l'eau à un GIE, celui-ci remplaçant les anciennes AUE. La création de GIE révèle une volonté de faire émerger des « marchés de l'eau » au niveau local. Le GIE est en ce sens conçu par les autorités ministérielles comme un dispositif transitoire pour professionnaliser le secteur. Il dispose de certains avantages tels que la dispense de taxes sur l'eau. Si le GIE parvient à gérer la distribution d'eau, il a vocation à se transformer en entreprise.

Plusieurs arguments sont invoqués au niveau ministériel pour justifier ces orientations en faveur du secteur privé. L'argument principal est la pérennisation des investissements (ministère néerlandais des Affaires étrangères, 2011). Ces orientations sont également appuyées par un discours au niveau national autour de la « modernisation » des

infrastructures. Ainsi, la construction d'adductions d'eau villageoise (AEV) plutôt que de forages équipés de pompes à motricité humaine (FPMH) est privilégiée systématiquement dans les bourgs de plus de 2 000 habitants. Elle découle de la volonté de systématiser la vente de l'eau pour créer des « marchés de l'eau » viables, considérés par les agents ministériels et les bailleurs comme des prérequis à l'amélioration de l'accès à l'eau potable rurale et semi-urbaine (les entretiens avec les cadres du ministère, les organismes de coopération, ainsi que les opérateurs privés sont en cohérence sur ce point). Pourtant, cette orientation est décidée alors même que les compétences des opérateurs privés sont encore limitées et hétérogènes. Aussi, peu de réflexions sont menées sur la rentabilité des infrastructures dans des zones à faible densité de population, sur l'opportunité de continuer à implanter d'autres types d'infrastructures comme les FPMH, qui permettraient de fournir de l'eau potable à moindre coût, ou encore sur les capacités de paiement limitées des populations précaires.

L'institutionnalisation du paiement de l'eau au volume par la préférence aux dispositifs techniques complexes

Au niveau national, le principe du paiement systématique de l'eau au volume s'est institutionnalisé au fil du temps. Il est totalement intégré dans les réformes des années 2000 (DG Eau, 2005 ; 2013b). Il a été rendu possible par la préférence accordée aux dispositifs techniques complexes de type AEV au détriment des autres modes d'accès à l'eau.

Dans les années 1990, les usagers sont sollicités par l'État pour participer financièrement à l'investissement initial des infrastructures – FPMH et AEV – et pour assurer leur gestion. Les gestionnaires « communautaires » sont bénévoles. Toutefois, la question du paiement émerge pour assurer la maintenance du système. Le prix de l'eau, relativement faible, varie selon les modalités que choisissent les usagers et la complexité des infrastructures. En ce qui concerne les FPMH, le paiement de l'eau peut être exceptionnel, pour financer les dépannages. Il peut être forfaitaire – mensuel ou annuel –, ce qui est fréquemment le cas. Ces ouvrages ne disposant pas de compteurs d'eau, le contrôle des débits et le paiement au volume sont difficiles à mettre en œuvre. Ce dernier peut toutefois s'exercer avec des récipients calibrés (bidons, bassines,

barriques). Dans ces cas-là, les prix sont plus élevés. En ce qui concerne les AEV, la question du paiement prend une autre dimension, puisque son fonctionnement quotidien entraîne des coûts plus importants. En effet, la complexité des infrastructures nécessite des frais de fonctionnement (énergie, maintenance et réparation, frais de personnel, etc.). Le paiement du service d'eau devient donc indispensable et il est rendu possible grâce à des compteurs à chaque borne-fontaine et à la vente en bassines calibrées.

Les débats à l'échelle nationale se focalisent essentiellement sur la question de la tarification de l'eau, souvent au détriment d'autres sujets comme sa qualité, la continuité du service, ou le recours à des sources d'eau alternatives potentiellement contaminées. Les fonctionnaires de la DG Eau et les bailleurs de fonds intervenant dans le secteur sont unanimes sur le principe de paiement pour le service d'eau. Les débats portent plus sur son application concrète au niveau local. Lors de nos enquêtes, certains membres d'ONG internationales influentes dans le processus décisionnel ont indiqué que les réformes en matière de tarification étaient trop brutales compte tenu de la capacité et de la disposition des populations à payer le service. Elles mettent aussi en garde contre les risques d'exclusion permanente ou temporaire des populations vulnérables si les coûts sont trop élevés. Ainsi, le principe de tarification est acté au niveau national, mais nous verrons qu'il suscite des controverses dans sa mise en œuvre en zones rurales et semi-urbaines.

La vision de la participation à l'échelle nationale : des usagers gestionnaires aux usagers clients

Dans les années 1990, la participation des communautés est invoquée, soit pour les faire contribuer financièrement à l'investissement initial des infrastructures (même si le montant est toujours resté symbolique), soit pour rompre avec une vision du secteur qualifiée de « centralisée » par les ministères et les bailleurs de fonds (IOB, 2011). L'idée de « responsabiliser » les usagers en les impliquant dans le processus décisionnel et la gestion des infrastructures est avancée par ces acteurs.

On constate une évolution du sens de la « participation » au niveau des décideurs à partir des années 2000 et une volonté de mettre en place des lieux d'échanges et de débats participatifs « formalisés ». Émerge par exemple le « Groupe sectoriel Eau » (GS Eau), à l'initiative du

gouvernement et des bailleurs de fonds. Ce groupe comprend des représentants d'ONG internationales, d'associations de défense des communes, du secteur privé, ou encore du Partenariat national de l'eau du Bénin. Sont aussi présents les différents services gouvernementaux de l'eau et de la santé et les bailleurs de fonds. Ce groupe constitue un lieu d'échange d'informations sur le secteur, mais il n'a pas officiellement de pouvoir de décision. Officieusement, il permet d'infléchir certaines orientations ou de mettre à l'ordre du jour des préoccupations des acteurs présents.

En pratique, la participation de tous les acteurs du secteur est relative. Les représentants d'associations villageoises de points d'eau, de chefferies ou encore d'ONG locales sont très peu présents dans ce groupe alors qu'ils sont influents au niveau local (Le Meur, 1998). Du fait de la concentration des acteurs de la participation dans la capitale économique¹⁷, cette participation s'exerce essentiellement à Cotonou et limite les contributions d'acteurs locaux. De plus, les ONG internationales et les associations locales travaillent en étroite collaboration avec les autorités ministérielles et les bailleurs de fonds, ces derniers finançant une partie importante de leurs activités. Ces interrelations peuvent minimiser leurs éventuelles réserves sur l'orientation marchande des réformes et leur emprise sur le choix des débats en amont. Elles parviennent tout de même à faire remonter certaines préoccupations locales, relatives par exemple aux coûts de l'eau aux AEV, à la discontinuité du service ou encore aux difficultés que connaissent les communes dans la gestion du secteur.

Dans le cadre du processus de « professionnalisation du secteur », la DG Eau a également impulsé, avec l'aide de la GIZ, la mise en place d'associations de consommateurs d'eau potable (ACEP) au niveau communal. Cependant, la structure et les mandats, qui ont été pensés et formalisés au niveau ministériel, font des ACEP des instances participatives imposées *ex nihilo* au niveau local. Ces dynamiques révèlent aussi l'évolution d'une vision des usagers comme gestionnaires à une vision des usagers comme clients.

¹⁷ La plupart des ONG et associations représentées dans ce groupe ont leur siège à Cotonou.

À noter que les opérateurs privés se sont organisés et portent leurs requêtes dans les instances décisionnelles et participatives. Ils se structurent grâce à l'Association des fermiers du secteur de l'eau au Bénin (AFEB). Celle-ci parvient à faire entendre la voix d'un secteur privé, sur des sujets comme la subvention à l'implantation de branchements privés pour rentabiliser les installations. Grâce à cette représentation, les fermiers bénéficient d'une écoute et d'un pouvoir d'action relativement importants.

Les réformes du secteur de l'eau définies et mises en œuvre au Bénin sont ainsi en cohérence avec les différents principes du référentiel marchand. Leur mise en application, bien que balbutiante, débute en partie dans les années 1990 et se concrétise dans les années 2000-2010. Cette mise en œuvre n'est pas mécanique et est sujette à des interprétations. L'ensemble de ces dynamiques peut s'expliquer par un soutien extérieur important. Néanmoins, cette homogénéité apparente sous-tend des controverses et disputes entre les acteurs aux différentes échelles. Celles-ci sont toutefois contenues pour ne pas dénoncer un système d'aide dont ils dépendent. Elle sous-tend également des interprétations variées de ces principes. Parfois, ceux-ci sont interprétés de manière extensive, comme c'est le cas pour la délégation de la gestion du service à des opérateurs privés. Parfois, ces principes connaissent une évolution de leurs sens, comme c'est le cas avec l'interprétation de la notion de participation au fil du temps.

Djougou et Kpomassè, une traduction marchande hétérogène, mais effective

La traduction des principes marchands diffère selon les contextes et les acteurs locaux en présence. Cette partie vise à confronter les réformes aux réalités de terrains dans deux communes aux situations contrastées, Djougou, au centre-nord du pays, et Kpomassè, au sud-ouest. Djougou a un taux de couverture beaucoup plus faible que Kpomassè. En effet, les chiffres officiels de la DG Eau de 2014 annoncent un taux de couverture de 58,1 % en zone rurale pour Djougou contre 99,1 % pour Kpomassè ; ces chiffres ne tiennent néanmoins pas compte du taux de pannes.

À Djougou, la couverture rurale des AEV reste modeste, mais en progression. Dans cette commune, l'agriculture est l'activité dominante en dehors du chef-lieu. Kpomassè, une commune proche de Cotonou, bénéficie d'une expérience plus aboutie en matière d'affermage. Les consommations d'eau aux AEV y sont plus importantes. En effet, la commune jouit d'activités économiques diversifiées, elle accueille de petites et moyennes entreprises et bénéficie d'un nombre nettement plus élevé de branchements privés.

Rôle des communes, réalités de la gestion déléguée et repositionnement des acteurs lors des réformes

Le référentiel marchand s'opérationnalise au travers des réformes de décentralisation et de la délégation de la gestion de l'eau à des opérateurs privés. Plusieurs tendances issues des enquêtes de terrain peuvent être dégagées.

Des dynamiques communales entachées par des difficultés opérationnelles

Les services techniques des communes sont en sous-effectifs et leurs dotations en deçà de leurs besoins. Toutefois, les personnels affectés aux deux communes, en particulier les chefs de services techniques (CST) ont une bonne connaissance du fonctionnement du secteur et prennent des initiatives pour tenter de remédier aux difficultés auxquelles ils sont confrontés. Outre les CST, qui sont fonctionnaires, une partie du personnel municipal est tributaire de financements d'organismes de développement, par « projet ». Ce mode de fonctionnement à durée déterminée génère des incertitudes sur les renouvellements des postes. Ces personnels doivent aussi faire face à des initiatives qui court-circuitent leurs services. Des ONG implantent des ouvrages sans accord préalable de la commune, à Djougou comme à Kpomassè. Des particuliers vendent l'eau de leur forage privé meilleur marché que la tarification officielle (Kpomassè). Face à ces initiatives, les communes sont relativement démunies et ont peu de pouvoir de sanction.

Un processus conflictuel de rétrocession des AEV en voie d'apaisement

Les communes ont souvent été en conflit avec les notables locaux et les usagers lors de la réforme du secteur. En effet, les responsables des anciennes AUE de Djougou ont ressenti le processus de décentralisation comme une confiscation des ouvrages et des recettes associées, au profit de fermiers extérieurs aux villages (Bonnassieux et Gangneron, 2011). Or, sous gestion communautaire, les recettes de l'eau étaient fréquemment mobilisées pour participer à des actions collectives locales, comme la construction de salles de classe. Les recoupements auxquels nous avons procédé montrent qu'une partie des recettes était probablement captée par les gestionnaires.

Ces conflits semblent s'atténuer aujourd'hui et des arrangements locaux s'opèrent. Certains notables ont adapté leurs stratégies : autrefois membres d'AUE, certains se sont insérés dans des associations de consommateurs (ACEP), tandis que d'autres sont devenus exploitants – comme dans la localité de Kolokondé –, voire fermiers.

À Kpomassè, ce processus de rétrocession des ouvrages a été moins conflictuel. Par exemple, une ancienne AUE s'est constituée en groupement d'intérêt économique (GIE) et a spontanément fait appel à un retraité de la Société des eaux du Bénin pour diriger et gérer l'AEV. Cet ingénieur de formation est aujourd'hui le président de l'Association des fermiers de l'eau du Bénin (AFEB). Après une période de transition, le GIE est devenu une entreprise et a conservé la concession. Plusieurs autres exploitants (à Tokpa-Domé et Kpomassè centre) sont d'anciens membres d'AUE reconvertis. Ces exemples sont souvent présentés comme la réussite des processus de mise en affermage, bien qu'ils soient à notre connaissance peu répandus. Notons que selon certains acteurs (exploitant, ancienne présidente d'AEV), les passages AUE/GIE/entreprise privée n'auraient pas nécessairement constitué une amélioration du service d'eau.

À Kpomassè comme à Djougou, la mise en affermage des AEV a suscité des réticences. Des exploitants ont vu pour certains leurs marges de manœuvre et leurs revenus baisser lorsqu'ils sont passés au statut d'employés des fermiers. Quand les associations d'usagers de l'eau avaient

la gestion des AEV, ils occupaient un rôle de premier plan, comme à Kolokondé et à Dékanmey (Bonnassieux et Gangneron, 2011 ; entretiens avec les associations d'usagers et les exploitants).

La délégation de la gestion des AEV en contexte

La délégation de la distribution de l'eau à des opérateurs privés est effective, mais son fonctionnement n'est que partiellement conforme au modèle de gestion déléguée prévu par le niveau national, et très inégal selon les contextes. Les compétences des fermiers sont extrêmement hétérogènes. L'un d'entre eux travaillait auparavant dans un bureau d'études sur l'eau et l'assainissement et a décidé de diversifier ses activités (Djougou). Un autre est un ancien cadre hydraulique (Kpomassè). Certains découvrent totalement ce métier et sont issus d'autres secteurs, comme le bâtiment. Ils peuvent être originaires de la commune, ou résider à Cotonou. Selon leur profil, la mise en affermage prend des formes plus ou moins pacifiées.

À Djougou, la commune reproche aux fermiers leur manque d'efficacité, de communication et leur absentéisme chronique. Certaines AEV, non rentables en l'état, ont même été abandonnées. Les consommations d'eau y restent faibles et saisonnières du fait des modestes capacités à payer des ménages et de la présence de sources alternatives moins chères, voire gratuites (FPMH, puits, eaux de surface ou de ruissellement). Certains fermiers dénoncent aussi des tentatives de captation des recettes de l'eau par la commune, un cadre juridique trop fragile et des contrats de durées parfois extrêmement courtes (de seulement deux ans) les dissuadant d'investir dans l'entretien du réseau.

Des tensions apparaissent aussi entre certains fermiers et leurs exploitants. Ces derniers sont parfois livrés à eux-mêmes — sans pièces de rechange ni fonds propres — pour maintenir le service. Ils sont irrégulièrement et peu rémunérés. Malgré leurs conditions précaires, certains parviennent à maîtriser les incertitudes d'une fonction dont le formalisme contractuel reste abstrait, à assurer une continuité du service dans les villages de la commune. Par exemple, pour acheter des pièces détachées, ils utilisent directement l'argent collecté aux bornes-fontaines, sollicitent des dons auprès des notables locaux, ou recrutent de jeunes villageois pour procéder aux réparations qu'ils paient sur les recettes.

À Kpomassè, la délégation au privé est l'une des plus avancées du pays. Les fermiers sont plus présents qu'à Djougou. Les exploitants y suivent des procédures plus formalisées, les cadrages de leurs fonctions y sont plus rigoureux (journées des tournées, procédures de suivi des dispositifs, gestion des pannes, etc.). Le marché de l'eau est viable en raison du caractère semi-urbain des localités et d'un volume élevé des consommations. Les branchements individuels sont plus nombreux. Lorsque le marché n'est pas viable, c'est en raison d'une mauvaise implantation des bornes-fontaines, éloignées des habitations, de la vétusté du réseau, de compétences techniques limitées, ou encore du manque de pièces détachées pour effectuer les réparations en cas de pannes.

Dans les deux cas, les désaccords et disputes sont fréquents, quels que soient les acteurs : les communes peinent à recouvrer les taxes dues par les fermiers, tandis que les fermiers dénoncent leur niveau trop élevé ou des AEV livrées en médiocre état. Les exploitants accusent les fermiers de les payer insuffisamment. Ces disputes ne vont cependant jamais jusqu'à la rupture. En effet, chacun tente de tirer profit de ce marché émergent en améliorant ses positions. Les communes montrent une flexibilité dans la levée des taxes : tous les fermiers, à Djougou comme à Kpomassè, sont en retard de paiement, mais les communes proposent toujours des arrangements (échelonnement des remboursements, allègement des paiements). Les employés acceptent de travailler dans des conditions précaires et dégradées.

Dans les deux communes, les anciens responsables d'AUE, généralement des notables locaux, ont souvent su adapter leurs rôles au fil du temps, en s'insérant dans les nouvelles organisations comme les GIE. Certains fermiers ont donc bénéficié de compétences communautaires qui les avaient précédées. Ainsi, cette gestion délégataire, à première vue en rupture avec les modalités d'action communautaires antérieures, révèle une certaine continuité avec la gestion déléguée au privé.

Une tarification de l'eau moins acceptée à Djougou qu'à Kpomassè

Le montant du prix de l'eau, ainsi que son augmentation, ont suscité des controverses au niveau local.

Le montant des prix aux AEV est bien plus élevé qu'aux forages équipés de pompes à motricité humaine. Selon nos enquêtes, ils sont établis aux FPMH dans une fourchette entre 200 et 500 FCFA par m³ à Kpomassè et entre 150 et 300 FCFA par m³ à Djougou. Les forfaits annuels ou mensuels existent toujours pour ces modes d'accès : à Djougou, un forfait de 1 000 FCFA par an est par exemple institué dans une localité. À Partago, le paiement a été établi entre 200 et 500 FCFA par mois, selon les moyens des ménages.

Actuellement, le prix de l'eau aux AEV tend à s'uniformiser sur tout le territoire, mais il reste plus faible à Djougou qu'à Kpomassè. Officiellement, le prix de l'eau est de 500 FCFA par m³ pour les bornes-fontaines des AEV et de 580 FCFA si les ménages sont raccordés à domicile sur l'AEV (branchements privés). À Kpomassè, ce prix est de 575 FCFA par m³ pour les bornes-fontaines et les branchements privés. Dans les faits, les usagers paient l'eau au volume à un tarif bien plus élevé en raison de la multiplication des intermédiaires et des frais de gestion. En effet, certaines fontainières accroissent les tarifs de l'eau pour assurer une rémunération un peu plus que symbolique en jouant sur les volumes délivrés. De fait, le prix de l'eau est souvent plus proche de 800 FCFA par m³ que du prix officiellement discuté entre communes et fermiers.

La mise en affermage des AEV et l'encadrement de leur gestion par les communes ont entraîné une augmentation du prix de l'eau. Les intermédiaires dans la chaîne de distribution se sont multipliés (commune, fermier, exploitant, fontainières). Les fermiers entendent dégager des profits, les communes lèvent sur l'eau des taxes auparavant inexistantes. Nos enquêtes à Kolokondé (Djougou) et Dékamney (Kpomassè) montrent que les prix de l'eau aux AEV étaient plus bas avant leur mise en affermage, lorsqu'elles étaient gérées par des associations d'usagers de l'eau et un exploitant au nom de la communauté locale.

Le paiement aux AEV est moins débattu à Kpomassè qu'à Djougou, où le pouvoir d'achat est en moyenne plus faible. C'est d'ailleurs à Djougou que l'augmentation du prix de l'eau aux AEV fait le plus débat. Il génère des disputes au sein même des ménages concernant la répartition de ces nouvelles dépenses.

Les différences de prix par rapport à ceux pratiqués à Djougou ville – administrée par la Société nationale des eaux responsable des zones urbaines, la SONEB, – sont également perçues par les habitants comme une injustice. En effet, alors que le m³ d'eau délivré par les AEV coûte officiellement entre 500 et 580 FCFA, la SONEB fait payer :

- la première tranche (de 0 à 5 m³) 198 FCFA par m³,
- la deuxième tranche (de 6 à 50 m³) 453 FCFA par m³,
- la troisième tranche (au-delà de 50 m³) 658 FCFA par m³; elle seule est à un prix plus élevé.

La décentralisation du service d'eau pose ainsi des problèmes de justice spatiale entre zones urbaines et rurales.

Une participation à double vitesse ?

Au niveau local, la participation des usagers à la gouvernance de l'eau se cantonne essentiellement à sa dimension financière : participer, c'est payer l'eau. En effet, les associations d'usagers de l'eau et, plus généralement, les populations semblent peu informées de la stratégie sectorielle et des processus de négociation effectués au niveau central (ministère néerlandais des Affaires étrangères, 2011 ; entretiens usagers). Lors de nos enquêtes de terrain, les ACEP, censées être mises en place au niveau des communes pour relayer les demandes des usagers, n'étaient que rarement invitées à s'exprimer dans l'arène municipale.

À Kpomassè, le sentiment d'exclusion est moins fort qu'à Djougou grâce à la présence d'acteurs « translocaux », qui font remonter au niveau national les préoccupations locales. C'est le cas du président de l'AFEB, qui, grâce à ses activités d'affermage et à son capital politique et social important, contribue, d'une part, à l'acceptation et l'opérationnalisation des principes marchands au niveau local et, d'autre part, à la remontée des difficultés au niveau communal et au niveau national.

Nombre d'imperfections et de tâtonnements sont ainsi constatés dans la mise en œuvre du référentiel marchand dans ces deux communes. La réorganisation institutionnelle a multiplié les acteurs de l'eau au niveau local. Elle a abouti à de multiples arrangements avec un maintien, voire une augmentation de la diversité des configurations institutionnelles. Les

incertitudes quant à l'émergence de marchés de l'eau ruraux et semi-urbains sont nombreuses. Le système d'affermage est très peu rémunérateur pour les acteurs « du bas » (exploitants et fontainières), voire pour les fermiers eux-mêmes. La délégation de la gestion de l'eau à des privés n'a pas forcément garanti l'efficacité ni la durabilité du service. En revanche, elle a généré une augmentation du prix de l'eau. Toutefois, les orientations prises dans les réformes sont, à l'heure actuelle, globalement acceptées dans les deux cas.

Conclusion

Malgré les incertitudes sur leur pertinence et leur efficacité, nos enquêtes n'ont pas fait apparaître de remise en cause des principes marchands, ni par les acteurs nationaux qui se chargent de leur traduction dans les réformes, ni par ceux chargés de leur mise en œuvre.

Cela ne signifie pas pour autant que ces principes ne suscitent pas de résistances ni de conflits dans leur mise en application. Il en existe à tous les niveaux, autour de la répartition des rôles et des ressources entre les différents acteurs au sein de cette nouvelle configuration institutionnelle et dans un contexte d'aide internationale omniprésente. Le processus décisionnel reste très centralisé. Le ministère de l'Eau élabore un cadre légal conforme aux principes du référentiel marchand, mais conserve la mainmise sur des activités clés. Les mairies se saisissent de leurs prérogatives, mais peinent à percevoir les taxes pour assumer certaines fonctions (animation, extension des équipements) et à s'autonomiser par rapport aux aides techniques et financières internationales. Les fermiers ont souvent des difficultés à rémunérer leurs employés à cause de la rentabilité insuffisante et inégale des adductions d'eau villageoise (AEV). Des résistances de la part d'anciens gestionnaires et notables locaux voient le jour suite aux transferts de la compétence « eau » aux autorités communales. En effet, ceux-ci ne peuvent désormais plus décider de l'affectation des recettes issues de la vente de l'eau. Certains acteurs locaux comme les exploitants qui, à l'ère de la gestion communautaire, occupaient un rôle de premier plan dans le fonctionnement de l'AEV, voient leurs positions sociales souffrir et leurs rétributions baisser à mesure qu'ils deviennent de simples exécutants. Les fontainières estiment

quant à elles que les tarifs fixés pour les différents récipients calibrés utilisés par les usagers sont trop bas pour que leurs lourdes astreintes quotidiennes au niveau des bornes-fontaines soient rétribuées, même de façon très modeste (Bonnassieux et Gangneron, à paraître). Enfin, les résistances proviennent aussi des usagers, qui doivent faire face à une augmentation conséquente du prix de l'eau, résultant de la préférence donnée aux dispositifs techniques complexes et à la multiplication des intermédiaires lors de la mise en affermage. Ils déploient alors des stratégies afin de réduire les coûts en diversifiant leurs modes d'accès à l'eau (FPMH, puits, eaux de surfaces ou de pluie).

On constate aussi une certaine continuité dans la mise en œuvre des principes marchands par rapport aux modes d'actions communautaires antérieurs. La majorité des acteurs participant à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre (services de l'hydraulique, ONG internationales et nationales) sont financés en grande partie par des agences d'aide internationale. Le déploiement des AEV concerne désormais l'ensemble des territoires et la tendance commune est à l'émergence de marchés de l'eau. L'acceptation des réformes est aussi facilitée avec le temps, en atteste par exemple la légitimité croissante des communes dans le secteur. Enfin, de nombreux acteurs, en particulier les anciens responsables des associations d'usagers communautaires, ont su modifier leurs modes d'intervention dans cette nouvelle configuration institutionnelle pour ne pas être exclus du processus.

L'ensemble des acteurs a ainsi cherché à se repositionner par rapport à ces nouvelles normes, les uns pour en tirer parti, les autres pour tenter d'en minimiser les conséquences négatives, produisant des configurations de terrain hétérogènes, une qualité de service très inégale. Les principes du référentiel marchand peuvent ainsi sembler être appliqués à l'échelle locale, sans pour autant que la qualité du service n'en soit nettement améliorée, et au prix d'un accroissement du tarif de l'eau pour les populations.

Bibliographie

- BARON C., 2007, « Société civile et nouvelles formes de partenariat pour l'accès à l'eau dans les pays en développement », *Revue internationale et stratégique*, 2(66) : 79-92.
- BARON C. et BONNASSIEUX A., 2011, « Les enjeux de l'accès à l'eau en Afrique de l'Ouest : diversité des modes de gouvernance et conflits d'usages », *Mondes en développement*, 4(156) : 17-32.
- BARON C. et MAILLEFERT M., 2011, « Une lecture institutionnelle de la gouvernance de l'eau potable : des terrains d'Afrique de l'Ouest francophone aux faits stylisés », *Régions & Cohésion*, 1(3) : 7-33.
- BONNASSIEUX A. et GANGNERON F., 2011, « Des miniréseaux d'eau potable : entre enjeux politiques et arrangements locaux. Le cas de la commune de Djougou au Bénin », *Mondes en développement*, 3(155) : 77-92.
- BONNASSIEUX A. et GANGNERON F., à paraître, « Les fontainières des adductions d'eau potable au Burkina Faso et au Bénin, actrices d'une discrète transformation d'une fonction subalterne », in GUETAT H., TEXIER P., Titre non défini, éd. Quæ.
- BREUIL L., 2004, « Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement. Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ? », Thèse de doctorat en sciences de gestion, ENGREF, AgroParisTech, Paris, 323 p.
- CAMDESSUS M. et WINPENNY J., 2003, « Financer l'eau pour tous », Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, 62 p.
- COMITE DE PILOTAGE DU LIVRE BLEU (CPLB) BENIN, 2009, *Le livre bleu*.
- DARBON D., 2007, « Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'État et aux sociétés projetées en Afrique », *Télescope*, hiver 2007-2008, 17 p.
- DIA A.H., 2006, « Décentralisation et développement local : le cas de la vallée du fleuve Sénégal », Thèse de Doctorat en sociologie, Université Toulouse 2, 572 p.
- DIOP M. et HAMATH Dia A., 2011, « Réformes des services d'eau en milieu rural africain : enjeux et limites du montage institutionnel de gestion. Une étude de cas au Sénégal », *Mondes en développement*, 155(3) : 37-58.

- DIRECTION GENERALE DE L'EAU (DG EAU), 2005, « Stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural du Bénin 2005-2015 », ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique, Cotonou, 21 p.
- DIRECTION GENERALE DE L'EAU (DG EAU), 2006, « Atelier national sur la définition d'une gestion pérenne des AEV », Rapport de synthèse du MMEE, Cotonou, 11 p.
- DIRECTION GENERALE DE L'EAU (DG EAU), 2007, « Atelier national sur les modalités de mise en œuvre de la gestion professionnelle des AEV et sur les participations financières initiales », Rapport de synthèse du MMEE, Cotonou, 25 p.
- DIRECTION GENERALE DE L'EAU (DG EAU), 2013a, « Rapport d'exécution du BPO 2012 de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural et de la gestion des ressources en eau », ministère de l'Énergie, des Recherches pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Énergies Renouvelables, Cotonou, 126 p.
- DIRECTION GENERALE DE L'EAU (DG EAU), 2013b, « Stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural du Bénin 2005-2015 », ministère de l'Énergie, des Recherches pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Énergies Renouvelables, Cotonou, 41 p.
- HIBOU B., 1999, *La privatisation des États*, Éditions Khartala, Coll. Recherches internationales, 400 p.
- HOUNMENO B. G., 2006, « Gouvernance de l'eau potable et dynamiques locales en zone rurale au Bénin », *Développement durable et territoires* : 19 p.
- JAGLIN S., 2005, « La participation au service du néo-libéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », in BACQUE M-H., REY H., SYNTOMER Y., *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Éd. La Découverte, Coll. Recherches, Paris : 271-291.
- JAGLIN S., DUBRESSON A. (dir.), 1993, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Éditions Karthala, Paris, 312 p.
- KASSIBO B., 2006, « Mali : une décentralisation à double vitesse ? : *Ka mara la segi so* ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison », in FAY C., KONE Y.F., QUIMINAL C. (éds), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, Bamako, IRD, ISH : 67-95.

- LAVIGNE DELVILLE P., 2015, « Les processus de changement dans les politiques publiques », in VALETTE H., BARON C., ENTEN F., LAVIGNE DELVILLE P., TSITSIKALIS A., *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)*, Éd. Gret, Nogent-sur-Marne : 72-78.
- LE MEUR P.Y., 1998, « Décentralisation par le Bas et Participation clientéliste au Bénin », *Le bulletin de l'APAD*, 15 : 16 p.
- MARIN P., 2009, « Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains, Bilan des expériences dans les pays en développement », Rapport pour la Banque mondiale, Washington, 196 p.
- MINISTERE NEERLANDAIS DES AFFAIRES ETRANGERES, 2011, « Évaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin. Le risque d'effets éphémères », Rapport, La Haye, 216 p.
- MULLER P., 2010, « Référentiel », in L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Édition Sciences Po, Coll. Références, 3^e éd., Paris : 555-561.
- ONU, 1992, *Déclaration de Dublin sur l'eau et le développement durable*, Dublin.
- OTAYEK R., 2002, « Démocratie et société civile. Une vue du sud. Avant-propos », *Revue internationale de politique comparée*, 2(9) : 167-170.
- OTAYEK R., 2005, « La décentralisation comme mode de redistribution autoritaire ? Quelques réflexions à partir de situations africaines », Communication au VIII^e Congrès de l'Association française de sciences politiques à Lyon, 14-16 sept. 2005, 13 p.
- RIBOT J., 2007, « Dans l'attente de la démocratie : la politique des choix dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles », World Resource Institute, Washington, 201 p.
- TRÉMOLET S., BINDER D., 2010, *La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED. Revue de la littérature, éclairages et pistes de recherche*, Coll. À Savoir, AFD, Paris, 111 p.
- VALETTE H., BARON C., ENTEN F., LAVIGNE DELVILLE P., TSITSIKALIS A., 2015, *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)*, Éd. Gret, Nogent-sur-Marne, 141 p.

Héloïse Valette, Fabrice Gangneron, Alain Bonnassieux

VINCENT I., 2003, « Le prix de l'eau pour les pauvres : comment concilier droit d'accès et paiement d'un service ? », *Afrique contemporaine*, 1(205) : 119-134.



Héloïse Valette est doctorante
Sciences Po Toulouse, université Toulouse 1 Capitole, LEREPS
E-mail : heloise.valette@ut-capitole.fr

Fabrice Gangneron est socio-géographe
université Paul Sabatier (OMP), IRD, CNRS, GET
E-mail : fabrice.gangneron@Imtg.obs-mip.fr

Alain Bonnassieux est chercheur au LISST, Dynamiques Rurales
université Toulouse 2 Jean Jaurès, LISST
E-mail : alain.bonnassieux@univ-tlse2.fr



Lu et à lire

Faire participer les habitants ? **Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires**

Marion Carrel, 2013, Lyon, ENS Éditions, 274 p.

Philippe Lavigne Delville

La participation est-elle condamnée à n'être qu'une instrumentalisation sans portée politique ? Des dispositifs participatifs conçus pour susciter la parole des habitants et le dialogue entre habitants et professionnels ou politiques peuvent-ils contribuer à faire émerger une parole collective, à l'*empowerment* des habitants ? Jusqu'où et à quelles conditions ? Avec quels effets sur l'action publique ?

Deux thèses s'affrontent sur le sujet, dans les pays industrialisés comme dans les pays dits du Sud. La première pointe les dérives de « l'injonction participative », où on demande aux habitants d'entrer dans des modalités formatées de participation, autour d'objets pré-définis. La seconde voit dans la participation un levier d'émancipation sociale et politique. À partir d'une étude sociologique de plusieurs dispositifs participatifs dans des quartiers populaires en France¹, cet ouvrage propose un remarquable état des lieux des débats et des analyses sur la question de la participation, de la délibération, de l'*empowerment*, appuyé sur une mobilisation de la littérature la plus actuelle sur le sujet. Marion Carrel prend au sérieux tant les ambiguïtés structurelles de la participation que les tentatives raisonnées pour les compenser. Elle s'intéresse à la diversité des dispositifs, aux intentions et aux pratiques des « artisans de la participation » (les professionnels engagés qui ont développé des pratiques originales), à ce qui se dit et se joue dans les processus participatifs et autour. Elle interroge de façon rigoureuse ce que produisent ces dispositifs, en termes de reproduction ou de réduction d'inégalités, d'émergence d'une opinion, de capacité à transformer des problèmes vécus en problèmes publics, de construction d'un dialogue avec les professionnels, d'action collective. Elle questionne de façon fine les enjeux politiques de la participation et la capacité de dispositifs conçus dans cette optique à contribuer, de façon partielle, à l'émancipation politique des habitants et à leur reconnaissance comme citoyens, mettant au jour la série de tensions ou de contradictions qui les traversent. Elle aboutit à des conclusions nuancées : oui, ces dispositifs conçus et animés par des professionnels engagés et expérimentés produisent des effets. La confrontation

¹ L'enquête a été réalisée dans le cadre d'une thèse de sociologie soutenue en 2004 mais l'analyse proposée dans ce livre, près de dix ans après, est remaniée et actualisée – comme en témoigne la bibliographie.

directe mais organisée entre habitants et professionnels permet de nouer un bout de dialogue impossible auparavant, de modifier en partie le regard porté les uns sur les autres, développe la compréhension que les habitants ont du fonctionnement des institutions. Mais ces expériences sont fortement dépendantes de la volonté politique des commanditaires, elles posent de difficiles problèmes de mobilisation et de passage des petits groupes à l'action collective, car l'inscription dans le temps de leurs effets suppose de mieux penser le lien entre délibération et décision.

En quoi un tel ouvrage fait-il sens pour les lecteurs d'*Anthropologie & développement* ? Dans des configurations sociales et politiques très différentes, les pays du Sud connaissent une forte injonction à la participation de la part de l'aide internationale, injonction qui s'étend aujourd'hui aux politiques publiques et tend à reproduire et exacerber les logiques instrumentales visant à légitimer les décisions sans réel débat. Les organisations de la société civile critiquent à juste titre ces instrumentalisations mais ne sont pas forcément engagées politiquement pour favoriser l'expression des habitants des quartiers urbains ou des villages où elles agissent, ni outillées méthodologiquement pour le faire. Quelques « artisans de la participation » tentent, de façon souvent isolée, de conduire des processus raisonnés, mais manquent de clés d'analyse pour réfléchir et systématiser leur pratique. Le débat académique sur la « participation pour le développement », retombé après l'effervescence des années 1990, demeure largement polarisé entre une idéalisation naïve des possibilités d'*empowerment* et des analyses très critiques de la « nouvelle tyrannie » (Cooke et Kothari, 2001) de l'injonction participative. Je suggérerais il y a quelques années qu'il était utile de rouvrir le dossier, autour d'une ethnographie de dispositifs réfléchis, prenant acte des contradictions de la participation sans « jeter le bébé avec l'eau du bain » (Lavigne Delville, 2011). Posant les enjeux politiques de ces expériences de participation, proposant un cadre d'analyse rigoureux alimenté aux meilleures sources, prenant acte des tensions entre participation et délibération, entre espaces temporaires d'échanges et action collective, cet ouvrage sera utile à tous ceux qui cherchent des clés d'analyse et des références pour interroger, sans idéalisation ni dénigrement *a priori*, des dispositifs participatifs, leur contexte, leurs pratiques, leurs effets politiques et sociaux.

Bibliographie

COOKE B. et KOTHARI U. (éds), 2001, *Participation: The New Tyranny*, London/New York, Zed Books.

LAVIGNE DELVILLE P., 2011, « Du nouveau dans la "participation" au développement ? Populisme bureaucratique, participation cachée et impératif délibératif », in JUL-LARSEN E., LAURENT P.-J., LE MEUR P.-Y. *et al.* (éds), *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Chauveau*, Paris, APAD-IRD-Karthala : 161-188.

Entrepreneurs africains et chinois

Les impacts sociaux d'une rencontre particulière

Karsten Giese et Laurence Marfaing (éds), 2016, Paris, Karthala, 384 p.

Dirk Kohnert

In view of early prejudices about the passive or even disapproving reception of Chinese migrants by Africans, the state of the art underlines the importance and scope of African agency vis-à-vis Chinese migrant entrepreneurs in Africa. This has been underlined also by this volume, edited by Laurence Marfaing and Karsten Giese. They document an on-going research project which started six years ago at the German Institute of Global and Area Studies (GIGA-Hamburg) and combines African and Sinologist perspectives. It is published in French. This can be seen both as an advantage and a disadvantage. Considering the lack of French edited publications on this subject and the deplorable language divide between Anglophone and Francophone Africa, the chapters (some of them translated from English) are certainly very welcomed by French speaking African readers and scholars alike. Thus, they have the opportunity to become familiar with the results of painstaking studies by cutting-edge researchers. Some of the contributions are revised papers originally presented at a workshop in Dakar organized by the editors in January 2013 within the framework of the program Point Sud, an International Centre for Research on Local Knowledge in Bamako (Mali).

The introduction by the editors, written jointly with their research collaborator, Alena Thiel, develops the leitmotiv of the book. It aptly captures the essence of the research findings presented in its title: "From rejecting the other to mutual involvement of both parties in the dynamics of social change" (p.7). In fact, the relations of Chinese and African petty traders and their mutual perception have changed fundamentally since the xenophobe manifestations against 'the Chinese' in several African towns as well as mutual incomprehension of both in Chinese towns (mostly in the urban districts Xiaobei and Sanyuanli of Guangzhou) where migrant African entrepreneurs arrived in the early 2000s. Many, if not most of them, did not come to stay in the host country permanently, but they acted rather as sojourner, exploring the terrain in search of profitable trade, i.e. Chinese imports of cheap consumer goods to Africa. Their mutual economic interest was based on the development of Chinese industrial production that facilitated Africans access to the desired Western products at an affordable price (p.14-15). Thus, these entrepreneurial migrants, who incorporated globalization from below in their very transnational economic practices, became themselves carriers of social and economic transformations in their respective host countries. The realm of these transformations covered a remarkable range, from specific access-strategies to

resources and social mobility, changing consumer behaviour, new norms and practices up to modifications of taste and ways of life (p.16).

The editors divided the volume in three parts, using the concept of the construction of 'the other' as a pivot. First, 'the other elsewhere', opportunities of social mobility; second, encounters, stimuli for social change; and third, the production of the 'other', the 'Made in China' as social image and opportunity. Beside China, the case studies concentrate on West African capitals (Accra, Dakar, Niamey, Ouagadougou) and South Africa.

Katy Lam analyses how and why three different types of Chinese citizens became entrepreneurs in Accra, using licensed representatives or employees of Chinese state enterprises formerly working in Ghana, as well as women entrepreneurs and partners of businessmen of the local elite as examples. Their social mobility was interrelated with the articulation of social transformations in China and remained fragile despite undeniable opportunities for social and economic advancement. The same holds for Chinese woman entrepreneurs in Niamey, studied by Naima Topkiran, who practice circular migration, being economically active and guarding their transnational family contacts both in their host country and at home. Their migration allowed for better living conditions and greater gender autonomy, thus initiating socio-cultural change in gender relations as well. Cultural mediation between the two worlds, Chinese and African, just as between formal and informal spheres of globalization in their local shape, is the focus of the contribution of Gordon Mathews who describes why and how certain Africans in Southern China act as intermediaries and facilitators of transnational commerce. Favoured by their affiliation to the cultural elite at home, they actively sought the confidence of their Chinese counterparts and were often accepted as a legitimate part of the mosaic of Chinese culture.

But social advancement is apparently not restricted to the well-to-do, as a case studied by Kelly Si Miao Liang shows in her opening of second part of the book. Two underprivileged groups, i.e. African petty wholesale buyers and Chinese migrant workers living side by side in a suburb of Canton, serve as an example. Their intercultural encounter opened-up new realms of reasonable expectations for social promotion. Karsten Giese continues in raising the crucial question of agency concerning observed social innovations in West African trade relations. Chinese migrant entrepreneurs in Accra and Dakar appeared at the same time as employer and commercial partners of their African counterparts, e.g. mobile women hawkers, belonging to the most underprivileged class in Ghana. They allowed the hawkers, to whom they sold some of their goods, to resell it in the open space before their shops. In doing so, the Chinese provided them with a secured space and new income earning possibilities, with due regard to the Chinese's own

advantage, because they themselves profited from the low cost extension of their sales area thereby winning a competitive edge vis-à-vis Ghanaian competitors. Largely unwittingly, the Chinese merchants, who did not bother about the consequences of their lack of knowledge of local customs, norms and practices, facilitated micro innovations of social change, guided by the agency of their African counterparts. Subsequently, Ben Lampert and Giles Mohan show in their comparative case-study that local agency and class policy are central determinants of socio-economic transformation induced by the growing presence of Chinese migrant entrepreneurs, in Ghana (about 20,000 in 2010) and Nigeria (150,000). Although the percentage of African actors who benefit from the Chinese presence was still limited, African agency from below profiting from this presence could develop under certain conditions into social and economic change of 'revolutionary' proportions in the host country. Local agency as expressed in class politics plays a key role in this respect because most often the political and economic local elites profit most, sometimes to the detriment of other local interest. Apparently, the Chinese presence in Africa does not necessarily result in win-win situations for everyone. This is underlined also by Amy Niang's study of developments in Senegal, where established local operators readily admitted that the Chinese could serve as model for ambitious new and younger entrepreneurs. However, as a rule this worked only to the detriment of the prerogatives of established clientelist business networks which bitterly opposed the intruders by fomenting growing xenophobia.

The third part of the book is focused not on Chinese-African relations but on the social and economic impact of the growing presence of Chinese products, imported by Chinese and Africans alike, on African markets. Guive Khan Mohammad shows that the capture of the Burkina Faso market by motorbikes made in China resulted in almost revolutionary changes. The massive influx of motorcycles provoked not just a restructuration of the import sector from European and Japanese to cheaper Chinese bikes but also the entrance of a new generation of African small and medium enterprises and entrepreneurs (*parkeurs, emballeurs, colleurs, laveurs de motos*, etc.), notably in the distribution and repair network. Moreover, the low-cost bikes created increased mobility for certain sectors of service and commerce, including adapted local consumer habits (e.g. *brigades mobiles*) and delivery networks (e.g. *taxi-bagages*). Thus, the extra mobility contributed also to improved transport connections in the countryside and in general it allowed African actors to hold their ground vis-à-vis the upheavals created by globalization. No wonder then, that 'Made in China' opened new horizons and influenced the dreams of Africans of an alternative way of development from the European model. Many of the respondents interviewed by Laurence Marfaing in Senegal thought it easier nowadays to earn ones living in

China than in Europe to which the channels of migration are progressively closing. With its ready-made and cheap copies China 'demystified Europe' as one of her interlocutors put it (p.337). Certainly, China has become an alternative model. However, it is not a model which could be exactly copied. African petty traders investigated by Marfaing in Guangzhou (Canton) for example realized that they would have to find their proper model of development, different from that of the Chinese and the Europeans. Thus China continued to serve as a kind of springboard for a number of young African entrepreneurs both in the acquisition of expertise and professionalism as well as of social and financial capital. It allows for a way of life other than the Western style, but nevertheless gives a promising possibility of African participation in the process of globalization. Finally, Alena Thiel shows in her study of the market of chinese-made products in Accra how the image of 'authentic', but in reality falsified products, has been utilized in the public discourse of vendors and buyers alike in their permanent negotiations about product quality and value. Whereas African transnational traders occupy their corner of the market captured from their Chinese competitors by obscuring the Chinese origin of their products in pretending to offer the fashionable original (Western) design, potential buyers evoke connotations of contraband, fake, and low quality in order to get a bargain.

All in all, the volume gives an impressive, evidence based scholarly overview of the many facets of the Chinese-African encounter both in African capitals as well as in the central wholesale and retail outlets of products made in China. It incorporates painstaking case studies, not just of commercial transactions and business relations, but also of its repercussions for the transformation of local economic structures and social relations. Thus, it constitutes an outstanding net value added to the ongoing international discussion and opens up promising prospects for Africans who, due to their proper agency from below, find their place in the process of globalization. One might deplore the lack of english summary to each case though. It would have enhanced international comprehension.

Les corps habillés au Togo

Genèse coloniale des métiers de police

Joël Glasman, 2014, Paris, Éditions Karthala, Collection Les Afriques dirigée par Richard Banegas et Béatrice Hibou, 328 p.

Laurence Boutinot

L'ouvrage de Joël Glasman traite des « corps habillés », c'est-à-dire des agents des services d'ordre tels qu'ils sont désignés au Togo. Il propose une analyse entre « sociohistoire des catégories juridiques » et « microhistoire » des pratiques réelles des agents. L'auteur investit cet espace de recherche dans le contexte de l'État colonial et montre qu'il n'y a pas d'un côté des normes imposées et de l'autre des pratiques autonomes. Contre toutes les dichotomies, Joël Glasman nous dresse les portraits multiples, variés et complexes des agents des forces de l'ordre au Togo sur presque un siècle, depuis la conquête coloniale en 1884 jusqu'à l'assassinat du premier Président de la république indépendante, Sylvanus Olympio, en 1963. Étudiant les « corps habillés » en tant qu'« élément central de l'appareil de l'État », l'auteur articule avec beaucoup de finesse l'objectivation et la subjectivation du métier de gardien de l'ordre.

Le livre s'ouvre sur la représentation de l'ordre colonial à travers les uniformes dans une veine artistique et humoristique. On y voit à la fois un déplacement dans l'espace symbolique et social des figures coloniales que sont les agents de police et un parcours esthétique à travers l'art des « colons », ces sculptures en bois représentant les agents des services d'ordre du point de vue des colonisés. Photos à l'appui, l'auteur nous présente les regards croisés respectifs du colonisé et du colonisateur sur leur vis-à-vis.

Les aspects « emblématiques » du hiatus entre le discours colonial de la modernité et les pratiques au quotidien des soldats et des troupes de police, font partie des points forts de cet ouvrage. L'auteur mobilise à plusieurs reprises les travaux de Michel Foucault (1975 ; 1984 ; 2004) et s'attache à l'analyse fine des tensions internes à l'institution des forces de l'ordre dans son fonctionnement concret et quotidien. Il nous fait entrer dans l'histoire et la sociologie des premières troupes de soldats par leurs divers modes de recrutement, leurs désignations indifférenciées, policiers ou soldats, les incertitudes de la politique de recrutement entre les volontaires et les conscriptions forcées.

À travers les tâches multiples attribuées aux soldats de troupe, les systèmes de rémunération et les modes de sanctions, il décrit un univers fait à la fois de contraintes mais aussi d'une certaine autonomie. Les salaires sont hiérarchisés mais aussi englobés dans un ensemble de dons (de nourriture, de femmes) et de

relations de dettes, impliquant les foyers et familles des soldats dans leurs liens avec les supérieurs de la troupe ou de l'administration. Les sanctions, quant à elles, sont corporelles dans la majorité des cas et la « chicotte » reste l'emblème de la mémoire du policier colonial, de l'arbitraire du pouvoir, spécifiquement dans cette colonie appelée « le pays des 25 coups » dont le dernier, le plus fort, est le « *one for Kaiser* » (p.106). Durant la période allemande, les prisons ne remplacent pas les châtiments corporels, les deux coexistent. Citant J.F. Bayart (2008), l'auteur nous rappelle que la chicotte y est au centre de la « transaction hégémonique » entre les policiers indigènes et le pouvoir blanc, et « la disciplinarisation coloniale [...] un processus de subjectivation » (p.107). Mais les soldats ne sont pas seulement exécutants des peines corporelles, ils figurent aussi parmi les destinataires et sont punis en fonction de motifs divers. Ainsi la chicotte est « un outil de partage de la société coloniale » (p.112) et son maniement distingue autant les Blancs des indigènes, que les soldats des populations et les soldats entre eux, selon leur grade.

La question cruciale du rapport entre ethnicité et division du travail dans les forces de l'ordre est explorée surtout à la période coloniale avec une incursion dans l'époque contemporaine. L'auteur y souligne la continuité des discours où les forces de l'ordre restent marquées, dans la presse et l'opposition politique contemporaines, du sceau de l'ethnicité. Ainsi en est-il du clivage Nord/Sud, qui attribue aux gens du Nord (Kabiyè) la force martiale et à ceux du Sud (Ewe) le travail administratif, dans une vision essentialiste. Elle a pourtant fait l'objet de controverses et de revirements dans la pensée des politologues depuis les indépendances ; entre les tenants de la modernité qui voulaient rendre l'ethnie « soluble dans les forces de l'ordre » (p.126) et les courants de « l'invention de la tradition » (Ranger, 1983 ; Amselle et M'Bokolo, 1985) qui attribuaient la construction de l'ethnie au « résultat d'une politique coloniale ». Cependant, cette cristallisation des identités régionales pour lesquelles « les forces de l'ordre furent un des sites stratégiques de leur élaboration » (p.153) perdure. Si l'auteur prolonge ici l'histoire coloniale dans l'ère contemporaine, c'est pour mieux souligner la complexité de l'articulation entre les identités professionnelles et régionales et ses transformations au cours du temps et en marquer les attributs essentialistes et culturalistes. C'est en prenant acte des controverses autour du rapport entre identité culturelle et spécialisation professionnelle depuis les indépendances, que l'auteur rend compte de cette dialectique qui a fait des ethnies « au moins autant le produit des institutions d'État que les institutions d'État ne sont le produit de l'ethnie » (idem).

Joël Glasman replace ainsi les approches dans leur contexte et montre que :

« la réputation de 'culture de la violence' que les discours politiques ou journalistiques prêtent aux gens du Nord est apparue au moment

même où les forces de l'ordre furent construites, durant la période coloniale et, plus précisément, durant l'entre-deux-guerres » (p.127).

Empiriquement, la situation est complexe et l'auteur nous rappelle la diversité géographique des recrutements des soldats, le retard économique des régions du Nord pourvoyeuses de main-d'œuvre à bon marché, les évolutions dans le temps, la circulation du personnel entre les institutions. De fait, « les labels ethniques furent changeants et historiquement construits » et ils servaient plus « à justifier *a posteriori* une politique de recrutement établie qu'à planifier une politique de recrutement cohérente » (p.139). Toutefois, la rhétorique de l'ordre a constamment maintenu ce lien entre politique coloniale et ethnicité. Cette invention d'une tradition guerrière et la « kabiyésation » des forces armées en tant que « groupe martial » se trouveront renforcées par la suite dans la période post indépendance sous Eyadéma.

D'une essentialisation l'autre, l'auteur aborde également les distinctions de genre. Elles sont décrites à travers un lieu : le camp ; image même de la « matrice d'une masculinité coloniale ». On retrouve ici la vision foucauldienne que l'on entrevoyait dès l'ouverture du livre sur les uniformes, puis dans les modes de sanctions. Ici, de nouveau, la discipline des corps, l'hygiène et le sport font partie du contrôle des gardes. Une forme spécifique de virilité y est inculquée. Le camp est une hétérotopie (Foucault, 1984), un emplacement spécifique, distinct du reste de la population, dans lequel se forge la discipline modèle des gardes de la police, la « masculinité coloniale spécifique aux forces de l'ordre ». L'imbrication de la vie privée familiale et professionnelle fait du camp un site privilégié de contrôle des comportements des hommes entre eux et par rapport au monde extérieur. Dans le rapport de genre, il transforme la division sexuelle du travail, reléguant les femmes dans les travaux de sous-traitance et dans l'informel, exclues des carrières d'État. L'auteur nous montre avec force détails la manière dont « la discipline procède d'abord à la répartition dans l'espace »¹, ouvrant la sphère privée à la vie publique du camp et, partant, à la surveillance directe de l'administration coloniale (p.174). Entre « privilèges » et « contraintes », entre apprentissage et contrôle de la vie privée, les tensions qui se font sentir au sein des camps, notamment dans le mécontentement des femmes, se traduisent par des transformations majeures. La gestion de la crise de l'entre-deux-guerres et la continuité de la colonisation allemande sous le mandat français conduisent à la réforme de 1933 et à la création

¹ Cf. Boullant F., 2003, « Michel Foucault, penseur de l'espace » : <http://stl.recherche.univ-lille3.fr/seminaires/philosophie/macherey/Macherey20022003/Boullant.html>

d'un service de Police et de Sureté. Celui-ci va initier un processus de bureaucratisation des services policiers qui, d'une certaine manière, coûtera la vie à Sylvanus Olympio. Cette nouvelle conception de la police déplace « le centre de gravité du maintien de l'ordre, du camp militaire vers le commissariat central » (p.213) de Lomé². Les inspecteurs intermédiaires sont recrutés sur concours. Issus de l'élite lettrée de la bourgeoisie urbaine togolaise, ils formeront plus tard les cadres commissaires du pays (p.208). L'importance croissante du « papier », cette forme nouvelle de contrôle à distance des pratiques des agents des forces de l'ordre aussi bien dans leurs rapports avec les populations qu'en interne, favorise alors des compétences directement liées à la scolarisation et aux savoirs techniques. Les châtiments corporels et brutaux des premiers moments de la colonisation font place aux contrôles administratifs plus diffus. Même si ces nouvelles normes bureaucratiques ne régulent jamais entièrement les pratiques des agents de l'ordre et peuvent faire l'objet de détournements, de « vrais-faux procès-verbaux », illustrant les contradictions coloniales qui évaluent les carrières à l'aune de critères nouveaux difficiles à remplir.

Avec cette bureaucratisation, la notion de carrière fait son chemin et le champ professionnel des forces de l'ordre devient alors un lieu de mémoire où sont enregistrés les dossiers des agents et leur trajectoire. Au moment où émergent des tensions latentes et permanentes entre les agents et leur hiérarchie, entre Européens et Africains, se cristallisent les oppositions instruit/non instruit et militaire/non militaire. À ces tensions viennent s'ajouter les distinctions liées aux mérites des différentes ethnies, reprenant à la fois le cadre rhétorique colonial et l'organisation des formations sur le territoire : l'école bureaucratique au Sud, la formation martiale au Nord. À partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale, il devient difficile d'entrer dans la police sans diplôme. La loi cadre de 1956, puis l'arrivée au pouvoir de Sylvanus Olympio en 1958, l'imposition d'un concours écrit pour entrer dans l'armée en 1960, l'augmentation des cohortes d'enfants scolarisés dans la dernière décennie de la colonisation, sont autant d'éléments qui dévaluent le capital martial, tant en termes de rémunération que dans ses possibilités de se convertir en d'autres espèces de capital (p.266).

Le livre s'achève sur la police à l'époque de l'accession au pouvoir de Sylvanus Olympio en 1958 et son assassinat. Glasman rappelle combien les transformations des métiers de police ont partie liée avec le coup d'État de 1963, dans la mesure où celui-ci peut être lu comme une « tentative brutale et désespérée d'imposer une

² On peut le voir également dans l'histoire coloniale du Nigéria. Cf. Olly Owen et Adèle Garnier (2012).

revalorisation du capital martial » (p.267). Autant Sylvanus Olympio rompt avec le discours et la politique coloniale, renforce la bureaucratisation, recrute sur concours des cadres et ignore les soldats « déclassés » qui avaient combattu au service de la France coloniale (Algérie, Indochine) ; autant son adversaire putschiste Eyadéma, « l'homme qui s'en fout des diplômes » (p.287), accède aux revendications des soldats, revalorise à la fois la force martiale et la solidarité ethnique, non sans utiliser à son profit la grogne qui sévit dans une partie de la paysannerie et du prolétariat urbain.

La disciplinarisation des comportements, la correction des écarts à la norme, en même temps que la résistance des forces de police à l'ordre colonial, sont autant de phénomènes sociaux qui poussent l'auteur à mobiliser, non seulement les « objets discrets, triviaux mais efficaces, qui forment la substance de l'action publique » (Denis, 2013) de la démarche foucauldienne, mais aussi les notions de champs et d'espèces de capital nécessaires à la négociation des trajectoires professionnelles des agents des forces de l'ordre. Ce livre prend au sérieux l'*agency* de la société togolaise dans le cadre rigide et dominant du rapport colonial. Si les concepts de Foucault et ceux de Bourdieu traitent bien ensemble du rapport de domination, le rapport colonial reste un rapport total et non une vision surplombante ou panoptique. Le phénomène de bureaucratisation et le déclassement de la force martiale des agents de l'ordre « n'épuise[nt] pas [...] les raisons qui ont conduit un petit groupe d'hommes à assassiner le président » le 13 janvier 1963, mais ils dépassent les analyses simplistes qui attribuent à une main étrangère la responsabilité du coup d'État. Évoquant avec minutie la complexité empirique de la situation des forces de l'ordre, scandée de témoignages, de faits spécifiques ou de scandales exceptionnels, la lecture du livre de Glasman est captivante. L'auteur restitue avec éloquence l'histoire coloniale du Togo durant un siècle et la mémoire de ceux qui l'ont produite à travers les enjeux de la définition de la profession des métiers de l'ordre, les tensions et les rapports de force qui structurent ces institutions, au cœur du maintien du pouvoir d'État.

Bibliographie

- AMSELLE J.-L. et M'BOKOLO E., 1985, *Au Coeur de l'ethnie : ethnie, tribalisme et État en Afrique*, Paris, La Découverte.
- BAYART J.-F., 2008, « Hégémonie et coercition en Afrique subsaharienne. La 'politique de la chicotte' », *Politique africaine*, 110 : 123-152.

- DENIS V., 2013, L'histoire de la police après Foucault. Un parcours historique, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 60(4/4bis) : 139-155.
- FOUCAULT M., 1975, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.
- FOUCAULT M., 1984, « Des espaces autres. Conférence au cercle des études architecturales », 14 mars 1967, *Architecture, Mouvement, Continuité*, 5 : 46-49.
- FOUCAULT M., 2004, *Cours au collège de France 1977-1978, Sécurité, territoire, population*, Paris Gallimard/Seuil.
- OWEN O. et GARNIER A., 2012, « Maintenir l'ordre au Nigéria : vers une histoire de la souveraineté de l'État », *Politique africaine*, 128 : 25-51.
- RANGER T., 1983, « The Invention of Tradition in Colonial Africa », in Hobsbawm E. et Ranger T. (dir.), *The Invention of Tradition*, Cambridge : 211-262.

« Terre promise, terre due ».
L'expérience de la réforme agraire dans une communauté
de « paysans sans terre » en Bolivie

Thomas Siron¹, 2016, Thèse de doctorat (PhD) en anthropologie,
École doctorale de l'EHESS, Marseille, 714 p.

Jean-Pierre Jacob

Vers 1965, des travailleurs boliviens employés par les colons japonais de San Juan de Yacapani (province de Ichilo, département de Santa Cruz) s'installent, encouragés par ces derniers, sur des terres forestières situées au nord de la colonie, au lieu dit La Rinconada. Ils y fondent, avec l'appui de dirigeants paysans qui œuvrent au développement du syndicalisme agraire dans le Nord de Santa Cruz, le « syndicat agraire » (et village) Santa Fe de La Enconada (déformation de Rinconada). Un décret présidentiel de 1969 repousse la réserve forestière au nord de leur établissement et leur permet de s'installer de manière sécurisée sur ces terres. L'augmentation démographique et la rareté consécutive des ressources naturelles entraînent, en à peu près une génération, une baisse de la productivité des systèmes de production traditionnels (fondés sur le *chaqueo*, abattis-brûlis) et une nécessité de « grande transformation », avec un passage à l'intensification agricole (*arado*). Pour se maintenir sur place, les producteurs doivent capitaliser, c'est-à-dire s'équiper en machines et travailler de grandes surfaces, ce qui pousse ceux qui ne peuvent pas se lancer dans la course à l'équipement à vendre leurs terres. La plupart des fondateurs de La Enconada, devenus exploitants sans terres, tentent d'en défricher d'autres dans la forêt. Le mouvement de déplacement à l'intérieur de la réserve forestière du Choré pour l'installation des anciens de La Enconada (ou de leurs descendants) dans un village nouveau (Tierra Prometida) est organisé, à partir des années 2000, par le MST (le Mouvement des paysans sans terre), un mouvement social affilié au départ à la CSUTCB, l'organisation faïtière des travailleurs et syndicats paysans de Bolivie, mais qui s'en émancipera rapidement². Il s'agit pour le MST d'avoir l'autorisation d'installation d'un établissement humain en obtenant une dotation foncière sur ces terres, dans le contexte de la tentative récente de refondation de l'État bolivien – pro-pauvres, plurinational et multiculturel –, sanctionnée par l'arrivée au pouvoir d'Evo Morales en 2005 et le changement de Constitution de 2009. Le MST lutte pour la

¹ E-mail : thomassiron@gmail.com

² Sans jamais d'ailleurs pouvoir véritablement éliminer l'influence idéologique et pratique de la centrale, ni celle d'organisations affiliées à elle comme celle des colonisateurs de la CNSCB.

reconnaissance de la communauté simultanément avec au moins deux administrations, le vice-ministère des Terres, en cherchant à faire appliquer³ la loi INRA de 1996 (qui garantit une dotation sur les terres publiques pour les paysans sans moyens de production), et le ministère du Développement durable, pour lui faire admettre la présence d'une communauté paysanne dans la réserve forestière qui en théorie la prohibe⁴.

C'est cette situation de transition économique, géographique et politique qui est étudiée dans cette très longue thèse (710 p.). Mais, celle-ci est avant tout une exploration extrêmement riche de l'échec d'une métaphysique⁵, celle de communauté (dans le sens de communauté d'appartenance⁶), produite par des leaders qui ont tiré les leçons de l'expérience de La Enconada, et qui veulent éviter sa reproduction dans la nouvelle zone d'implantation (Tierra Prometida). Selon l'auteur, certaines « coutumes » propres à cette communauté d'appartenance sont déjà en place ou en tout cas en discussion pour être appliquées : les membres du groupe sont assujettis à des corvées pour l'entretien des biens collectifs, ils pratiquent des échanges en travail, ils travaillent (ou devraient travailler) sur le champ des leaders occupés à faire avancer le dossier de dotation foncière dans les bureaux de l'administration, ils cotisent (ou devraient cotiser) pour financer leurs déplacements, ils ont établi (ou songent à établir) des communaux. La question de la terre, de ses usages, des droits que les membres pourraient avoir sur elle sont également débattus.

³ Pour bien comprendre ce point, il faut savoir que, en Bolivie, les institutions non étatiques (syndicats agraires, mouvements paysans et indigènes) sont pourvues d'une « *state quality* » (selon les termes de Lund et Rachman, 2016) dans la mesure où ce sont elles qui, en se réclamant de l'autorité publique de la loi, se chargent d'obtenir son application et en conséquence distribuent les droits sur le sol.

⁴ Les leaders paysans justifiant cette présence en mettant en avant l'originalité de leur projet (agro-écologique) et le développement des systèmes de production et de culture adaptés aux particularités du milieu.

⁵ Au sens de Durkheim. Les paysans sont des êtres moraux, capables de s'extraire de leur particularité pour s'entendre sur des biens extérieurs collectifs de type communauté (voir sur le sujet L. Boltanski, 1990 : 75-76). T. Siron est plus optimiste que moi sur ce point.

⁶ Robert Esposito (2000 : 8) rappelle son étymologie : *cum munus* (devoir commun). Le *cum* est ce qui lie, le *munus*, le partage d'une charge, d'un devoir ou d'une tâche, et non pas la communauté d'une substance. L'être-en-commun est défini et constitué par une charge, et en dernière analyse il n'est, selon l'auteur, en charge de rien d'autre que du *cum* lui-même.

Il importe, dans la perspective des leaders, que l'histoire de La Enconada ne se répète pas et que les mouvements paysans qui ont « inventé » cette terre nouvelle, c'est-à-dire assumé les coûts politiques et de transaction nécessaires pour débloquer l'accès à des espaces fonciers jusque-là hors de portée de l'exploitation agricole (des situations de frontière comme l'auteur le rappelle), conservent le bénéfice de leurs efforts. Pour ce faire, il faut donc favoriser la genèse d'un groupe qui se donnerait des règles constitutionnelles fondées sur l'encouragement de la liberté économique individuelle (dans les limites des contraintes imposées par le projet agro-écologique) sauf dans les cas où cette liberté économique pourrait avoir des conséquences négatives sur la terre prise en dotation, qui doit être considérée comme un bien commun inaliénable, insaisissable et imprescriptible⁷. En d'autres termes, pour les leaders, il faut mettre en place un « rationnement primitif » (Douglas, 1967) de la ressource foncière (pas d'aliénation, remise dans le pot commun des parcelles individuelles à la mort de l'exploitant ou à son départ...), apte à jeter les bases d'une société capable de résister à la dépossession, même si c'est au prix d'une uniformisation et d'une pérennisation sociale, économique, politique des statuts. Or cette sociogenèse est extrêmement difficile à mettre en place du fait des difficultés à fermer le système, à la fois spatialement et socialement.

Premièrement, l'occupation du territoire et la définition des frontières de celui-ci ne peuvent pas être réglées de manière définitive tant que la *recta* (un chemin strictement droit qui doit traverser de part en part le terroir, établi pour atteindre les parcelles et acheminer les produits) n'a pas été mise en place, ce qui demande beaucoup de moyens et donc peut prendre beaucoup de temps. Tant que cette route n'est pas construite, les unités d'exploitation hésitent à investir les lieux, car elles ne sont pas assurées : (1) de pouvoir bénéficier des fruits de leur travail sur les parcelles exploitées dans les premiers temps de l'occupation (celles-ci sont susceptibles de changer de mains après constitution de la *recta*) ; (2) d'avoir accès à la pluralité de ressources naturelles nécessaires à la satisfaction de leurs différents besoins (en numéraire et en nourriture). Cette absence d'investissement a des conséquences à deux niveaux. D'une part, elle perturbe la progression du dossier de demande de dotation foncière dans la mesure où un des éléments clés de la décision est le constat oculaire fait par une mission INRA d'un investissement réel en travail sur les terres réclamées, témoignant de ce qu'elles remplissent bien une fonction sociale. D'autre part, elle est gênante pour le monopole que le MST essaie d'obtenir dans la « juridiction » (selon le terme utilisé) de la zone et la capacité de ses leaders à « possessionner » les *comuneros*, c'est-à-dire à les établir, les instituer

⁷ Ce que la loi INRA impose également en cas de décision de dotation.

en quelque sorte dans leurs droits. Dans les faits, le faible investissement des terres par les membres du MST, accentué encore par la nature du projet (agro-écologique) qui interdit la défriche à grande échelle, entraîne l'absence de possibilité d'instaurer une situation de fait accompli, seul moyen de couper court au flot des projections, des espoirs et des mouvements de population que suscite la zone une fois qu'elle a été inscrite comme « potentiel de terres libres ou libérées » dans le paysage cognitif de différents acteurs économiques. La thèse évoque de ce point de vue à la fois le réveil d'anciens propriétaires absenteïstes, les initiatives parallèles et concurrentes d'autres groupes paysans qui viennent superposer leur projet sur les mêmes terres ou sur une partie de celles-ci (ou même les envahir!) et sont soutenus parfois par des organisations tentant d'imposer leur propre juridiction sur ces terres nouvelles, la convoitise d'agents opportunistes cherchant à développer un marché de la terre partout où celle-ci a atteint un degré de désenclavement suffisant, et les institutions étatiques (ministères sectoriels) et municipales qui veulent créer une communauté autour de leur action, essaient de gagner en existence en utilisant les ressources naturelles pour imposer leurs mises en forme idéologiques et spatiales, et proposent de ce fait des découpages conceptuels et géographiques qui ne recourent jamais ceux des organisations paysannes.

Deuxièmement, il paraît extrêmement difficile de connaître et d'arrêter le nombre des unités d'exploitation candidates à l'appartenance dans le cadre de Tierra Prometida. Ce nombre doit pourtant être connu et fini, si on veut que la communauté d'appartenance puisse s'accomplir. À la différence d'autres mouvements paysans, le MST ne cherche pas à satisfaire à des objectifs d'égalité au niveau national, en incluant localement des exclus (ceux qui n'ont pas de terre) qui seraient libres de faire ensuite de leur terre l'usage qui leur conviendrait. Il cherche à créer une communauté d'appartenance pour un groupe historique connu et fini. Le bien commun qui est géré dans ce cadre n'est pas l'inclusion (auquel cas, le groupe ne pourrait jamais être fermé), c'est la non-rivalité, c'est-à-dire la certitude d'un accès minimal à la terre pour la production à la fois saison après saison et génération après génération, pour un nombre d'unités d'exploitation déterminé. Or ce bien commun ne peut pas être créé dans le cadre d'une communauté qui est sans cesse perturbée par les arrivées et les départs constants.

Dans le cas de Tierra Prometida, le nombre des candidats à l'appartenance n'arrête pas de fluctuer du fait des opportunités économiques qui se présentent dans l'environnement national (et qui font qu'un *comunero* potentiel peut quitter la zone pour aller tenter sa chance ailleurs), de la situation d'incertitude qu'entraînent l'absence de tracé de la *recta* et les retards dans le traitement du dossier de demande de dotation, des besoins de financement des leaders pour les démarches administratives qu'ils entreprennent (et qui font qu'ils peuvent être

tentés d'inviter de nouvelles personnes à devenir membres), des désaccords qui surgissent chez certains membres qui veulent avoir la liberté de revendre leur terre le cas échéant, la transmettre de préférence à leurs enfants, être remboursés de leurs investissements sur celle-ci s'ils quittent la zone et désavouent en conséquence le MST pour s'affilier à un autre mouvement paysan plus en ligne avec leurs intérêts. Les leaders du MST proposent un accès au bien-être pour tous par l'accès sécurisé à des parcelles mais en s'interdisant de toucher au fonds de terre, ce qui confine chacun dans une identité de petit paysan. Tout porte à croire que les *bases* (ou du moins une majorité d'entre elles) ne veulent pas d'un projet qui enfermerait leur destin (et celui de leurs enfants) et qu'elles préfèrent continuer à croire à leurs chances d'inclusion et de promotion dans le système global, en conservant intacte leur possibilité d'utiliser la terre comme un actif pour sortir (éventuellement) du statut de paysan. Il paraît de toute façon extrêmement difficile de fabriquer de l'appartenance dans les contextes « modernistes » boliviens décrits par l'auteur, avec des paysans de base en situation précaire mais socialisés à l'idéologie dominante, constamment en train de calculer leurs apports et ce qu'on leur doit, prompts à présenter la facture pour un service rendu mais assez peu désireux de liquider leurs dettes et, au final, peu enclins à la métaphysique, c'est-à-dire à subordonner leurs intérêts personnels à une logique supérieure concernant les intérêts d'un corps social dans son ensemble⁸, ou peut-être simplement trop optimistes, n'imaginant pas qu'il faille constamment se prémunir du pire (le retour de la dépossession vécue à La Enconada) et que, parce qu'on est pauvre, on doive en plus être sans espoir.

On peut se demander d'ailleurs s'il ne suffit pas d'examiner le « potentiel allocatif » de certaines décisions ou contraintes liées à la dotation et à la répartition des terres (donc de la loi) pour en conclure à un contexte structurel totalement défavorable au projet d'ingénierie sociale communautaire, sans y ajouter la résistance des volontés. L'auteur indique en effet que la distribution foncière se fait selon une norme qui accorde 50 ha à chaque unité d'exploitation, ce qui n'apparaît nullement justifié du point de vue du système de production de type *chaqueo* (qui ne permet d'investir que quelques hectares à la fois) mais l'est si l'on se situe dans une perspective « propriétaire »⁹. On compte fondamentalement sur les unités d'exploitation et non pas sur la communauté d'appartenance pour assurer les fonctions de régulation dans l'accès à la terre à la fois intra et interfamilial.

⁸ Souvent, au nom de la démocratie, celle-ci devenant la référence obligée de tous ceux qu'une décision collective à laquelle il faudrait se tenir, n'arrange pas.

⁹ Éric Léonard (communication personnelle).

Bibliographie

BOLTANSKI L., 1990, *L'amour et la justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Métailié.

DOUGLAS M., 1967, Primitive Rationing: A Study in Controlled Exchange, in FIRTH R. (éd.), *Themes in Economic Anthropology*, London, Tavistock Publications : 119-147.

ESPOSITO R., 2000, *Communitas. Origine et destin de la communauté*, Paris, PUF.

LUND C. et RACHMAN N.F., 2016, Occupied! Property, Citizenship and Peasant Movements in Rural Java, *Development & Change*, 47(6) : 1316-1337.

Collision and Collusion. The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe

Janine R. Wedel, 1998, St Martin Press, New York, 286 p.

Philippe Lavigne Delville

Anthropologue travaillant en Pologne, Janine Wedel a vécu l'effondrement des régimes socialistes en Europe de l'Est et les mutations qui ont suivi la chute du mur de Berlin en 1989. Elle a en particulier observé la façon dont les pays occidentaux ont, dans la foulée, mis en place un important dispositif d'aide, censé favoriser la transition à la démocratie et à l'économie de marché dans les anciens pays socialistes. Publié moins de dix ans après, cet ouvrage analyse ces politiques « d'aide » dans le contexte social et politique des pays de l'Est de l'après-guerre froide, leurs contradictions, leurs effets mitigés sinon pervers. Les pays occidentaux ont très vite mobilisé une aide importante, en Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie, pays jugés les plus proches du modèle occidental, puis dans les pays du sud de l'Europe de l'Est (considérés comme plus proches des pays en développement) et enfin, après la fin de l'URSS, en Russie et en Ukraine. S'appuyant sur de nombreux entretiens avec des acteurs occidentaux comme avec des acteurs nationaux, hommes politiques ou responsables de dispositifs d'aide, et sur une lecture attentive de la littérature consacrée au sujet, l'auteur propose une analyse fine des contradictions et des formes d'instrumentalisation de l'aide, prenant en compte les différences entre dispositifs, entre pays donateurs, entre pays receveurs. Globalement, cette courte décennie de rencontre accélérée entre le monde occidental et les pays d'Europe centrale peut se lire en trois temps : triomphalisme, désillusion et ajustement. Les toutes premières années voient l'espoir partagé d'une transition rapide, favorisée par l'aide internationale. Mais là où les pays d'Europe centrale attendaient des ressources financières, les pays occidentaux mettent l'accent sur l'assistance technique. Ils dépêchent de multiples consultants, dont les stars de l'économie du développement venant prôner les bienfaits de l'économie libérale, comme Jeffrey Sachs qui promeut des thérapies de choc. Donneurs comme receveurs sous-estiment ce que représente une telle transition. Les hordes de consultants de court terme, logeant dans de grands hôtels, ignorant la langue et les réalités du pays, suscitent rapidement le rejet. Promouvant la privatisation des entreprises comme solution, quels que soient leurs problèmes réels, les bailleurs de fonds mettent en place des dispositifs privés d'appui, largement sous-traités aux grands cabinets internationaux d'audit, qui s'aliènent les responsables étatiques, et sont peu efficaces malgré la multiplication des études. Ces cabinets sont de plus dans un conflit d'intérêt car ils conseillent en même temps leurs partenaires occidentaux dans la recherche d'opportunités

d'investissement et sont suspectés d'être plus à leur service qu'à celui des États et des entreprises des pays concernés. Voyant dans les pays d'Europe centrale de possibles futurs membres, l'Union européenne met toutefois en place des dispositifs moins exogènes, s'appuie plus précocement sur les ressources humaines nationales que les autres intervenants comme les États-Unis.

Le second grand axe d'intervention est la société civile, considérée comme inexistante dans les régimes socialistes. L'appui à la société civile est sous-traité par les États-Unis à quelques grandes fondations américaines, qui gèrent des sommes d'argent considérables. De multiples organisations, souvent sans expérience internationale préalable, mais attirées par l'afflux des financements, s'installent également avec le même objectif. Les bailleurs financent d'abord des organisations fondées par les dissidents médiatiques, leur donnant l'opportunité de développer un mélange d'action sociale et de business, au détriment parfois de groupes moins visibles mais plus ancrés socialement.

Afflux de consultants connaissant peu ou mal les pays, et mobilisant des références de pays en développement ; décalage entre espoirs, promesses et réalités de l'aide ; concentration de l'aide sur les réformes institutionnelles au détriment des investissements ; forte personnalisation d'une aide qui valorise ceux qui, par leurs études, leur maîtrise de l'anglais ou leur look, semblent les plus proches des occidentaux au détriment de leur légitimité : ces dynamiques suscitent une rapide désillusion de la part des acteurs d'Europe centrale, désillusion partagée, du côté de l'aide, du fait de la lenteur des privatisations. S'ensuit une phase d'ajustement. Les uns et les autres ont (un peu) appris à se connaître, les illusions d'une transition rapide sont perdues de part et d'autre et l'aide emploie de façon plus importante des cadres des pays, ce qui réduit les tensions sans les annuler. Dans le même temps, l'aide se déplace, de la Hongrie et la Pologne vers la Roumanie ou la Bulgarie puis, après la fin de l'URSS en 1991, vers la Russie et l'Ukraine. Les consultants internationaux promoteurs de la thérapie de choc, qui avaient abandonné les pays d'Europe centrale dès les premières difficultés de leur doctrine, arrivent et prônent les mêmes recettes. Toutes les tendances perverses de l'expérience de l'Europe centrale réapparaissent alors, de manière exacerbée. L'essentiel de l'aide à la privatisation est confiée à un département de l'université Harvard (Harvard University Institute for International Development – HIID), qui la gère de façon discrétionnaire, et les interlocuteurs de l'aide américaine sont quasi exclusivement un groupe d'économistes de St Petersburg, le clan des « Chubais » (du nom de leur leader), au départ alliés de Eltsine, qui contrôlent les postes essentiels de pouvoir au sein de l'État et prennent le contrôle des fonds et des entreprises appuyées par l'aide. On assiste à une privatisation de l'aide, au service d'une clique restreinte, composée des responsables du HIID et des Chubais, qui poursuivent leurs propres stratégies d'accumulation politique et financière,

détournant les dispositifs de financement des petites entreprises au profit de prises de capital dans des entreprises dont ils sont actionnaires... Très détaillée, l'analyse de la captation de l'aide par ce réseau russo-américain met en lumière des facettes essentielles des mécanismes d'instrumentalisation de l'aide, mi voulue, mi subie par les agences de financement, et éclaire, sous un jour complémentaire à l'analyse de Joseph Stiglitz dans *La grande désillusion* (2002), la catastrophe sociale et économique qu'a été la « transition de choc » appliquée à l'ex-URSS.

Tout en brossant un panorama sévère, l'auteur n'est pas dans une posture dénonciatrice. Janine Wedel décrit avec nuances la façon dont l'aide internationale a été mise en œuvre, et les processus qu'elle a induit du côté des receveurs. Grâce à sa connaissance antérieure des sociétés et des acteurs, elle met en lumière les logiques de réseau et les carrières liées à l'aide, rarement analysées aussi finement. Elle interroge les acteurs des deux côtés de la barrière, montre que les dérives sont largement identifiées dans les rapports d'évaluation, prend acte de la diversité des stratégies, en fonction des pays donateurs, des dispositifs et du déplacement de l'aide d'un pays à l'autre. Ce qui donne d'autant plus de force à son analyse.

On retrouve dans cette décennie d'aide occidentale à l'Europe de l'Est les mêmes contradictions et les mêmes effets que sur les terrains plus classiques du développement : afflux désordonné des financements ; méconnaissance des réalités ; capacité des acteurs nationaux à tenir un double discours et à organiser une certaine opacité ; tendance à s'appuyer sur les acteurs les plus proches au détriment de ceux qui sont plus légitimes ; confusion entre public et privé couplée à une méfiance structurelle envers l'État qui aboutit à favoriser les conflits d'intérêt et incite les responsables étatiques à multiplier les casquettes (entreprise, ONG, etc.) ; promotion idéologique des « privatisations » ; explosion désordonnée d'organisations « de la société civile » à la base sociale très contestable ; etc. L'auteur attribue une partie des réactions des acteurs nationaux au legs du régime soviétique (art de la dissimulation et du double langage, clientélisme, instrumentalisation des positions au sein de l'État, faible confiance mutuelle au-delà de cercles d'amis ou de parents, stratégies de cliques) alors qu'on les retrouve, à des degrés divers, dans les pays africains, ce qui renforce l'hypothèse qu'elles sont plutôt liées à l'aide qu'aux caractéristiques sociales et politiques des pays qui la reçoivent, même si de nombreux pays africains ont aussi connu des régimes autoritaires avant les années 1990.



Du côté des thèses

La fracture sociale en milieu urbain en Afrique : les stratégies de survie en milieu défavorisé dans la ville de Ouagadougou (Burkina Faso)

Marie-Thérèse Arcens Somé¹

Thèse de doctorat unique en sociologie urbaine, université de Lomé
(Togo), Faculté des lettres et sciences humaines, 2015, 390 p.

Résumé

À partir du cas de la ville de Ouagadougou, la thèse explore les différentes facettes de la fracture sociale en milieu urbain. La question de recherche principale est de comprendre comment les individus et les familles pauvres immigrés en milieu urbain construisent leur vie sans qualification professionnelle, loin de leur communauté culturelle de base où ils ont construit leur identité sociale. Bien qu'étant une thèse de sociologie, le sujet prend appui sur des faits géographiques, anthropologiques, historiques et économiques pour construire l'objet de recherche et procéder à l'analyse et à l'interprétation des résultats.

Le sujet met en lumière la question des villes africaines et leurs problèmes en termes d'espace vital ou cadre de vie et de travail. L'arrivant en ville est confronté à de nombreuses difficultés inhérentes à l'insertion sociale ou l'intégration au sein de la communauté urbaine : logement, travail, santé, éducation, lien social et réseautage. La situation de précarité pousse au développement de nouvelles formes de solidarité et de stratégies de survie. Les pauvres tentent de rester au centre de la ville, occupant les espaces relégués en marge des politiques publiques urbaines. Les classes moyennes se périphérisent, à la recherche des logements décents et d'un environnement plus agréable. La fracture sociale se double d'une sorte de ségrégation spatiale en zone urbaine. On assiste ainsi à une sorte de « délocalisation sociale urbaine » qui s'accompagne d'un modèle de gouvernance combinant la dynamique des réseaux et le transfert des loyalismes. L'approche descriptive, l'analyse multi-variée et comparative de plusieurs quartiers ont permis de mettre en évidence les principales caractéristiques et déterminants de la fracture sociale du point de vue morphologique ou spatio-temporel, du point de vue du vécu ou des pratiques des individus et du point de vue des représentations sociales. Ces caractéristiques et déterminants sont de plusieurs ordres : économiques, sociaux et culturels. Un accent particulier est mis sur le relâchement

¹ E-mail : mtarcens@gmail.com

de l'autorité familiale et le rôle des parents, la crise économique, le chômage, le temps investi dans le cursus scolaire. Une analyse des conséquences de ce phénomène est proposée en insistant sur l'insuffisance des politiques urbaines à faire face aux besoins des communautés. Dans les quartiers pauvres, les familles mettent en oeuvre des stratégies de survie dans l'optique d'une vie plus ou moins décente et surtout pour permettre à leurs enfants de se créer des opportunités. Plus qu'ailleurs la solidarité de voisinage et l'esprit associatif jouent un rôle crucial dans le droit à la ville.

Le lait local au Sénégal : intensifier pour développer ?

Dynamiques socio-techniques et anthropologie des pratiques

*Sergio Magnani*¹

Thèse de Doctorat (PhD), École doctorale de l'EHESS, Paris, 2016, 392 p.

Résumé

Au Sénégal, les importations de produits laitiers, la volatilité des prix de la poudre de lait, ainsi qu'un décalage important entre croissance de l'offre et de la demande sont autant de facteurs qui creusent le déficit commercial et sont à l'origine d'un regain d'intérêt pour une production locale de lait. Ce renouvellement des enjeux du développement laitier se traduit par une série d'injonctions à l'intensification des systèmes d'élevage. Or, loin d'être neutre, le concept d'intensification a une histoire longue et controversée au Sahel où il a, depuis l'époque coloniale, orienté les principales interventions de développement de l'élevage. Ces dernières, contraignant la mobilité pastorale, privatisant l'accès aux ressources, fragmentant les terres de parcours, ont contribué à accroître la vulnérabilité et le dénuement des populations pastorales.

Cette thèse, fondée sur un travail ethnographique de douze mois au Sénégal et sur l'étude historique des interventions de développement pastoral en milieu semi-aride africain et sénégalais, questionne la place centrale qui occupe le paradigme d'intensification. Ce travail propose une ethnographie de la rencontre entre la culture technoscientifique qui légitime l'équation classique « intensification et développement » et les logiques, les pratiques et les modes d'action des éleveurs. L'enquête porte sur trois interventions emblématiques du développement de la production laitière au Sénégal, réalisées dans des terrains contrastés : les milieux périurbains de la capitale Dakar, de Kolda en Haute Casamance et de Richard Toll dans la vallée du fleuve Sénégal.

Plusieurs outils de l'enquête socio-anthropologique de terrain sont mobilisés (120 entretiens avec un large panel d'acteurs, l'observation participante, l'exploration d'archives et de la littérature grise produite localement), dans le contexte d'une recherche menée à plusieurs niveaux. Un premier niveau interroge, sur les terrains choisis, les représentations et les pratiques de certains éleveurs à

¹ E-mail : semagnani@gmail.com

Disponible en ligne : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01439840>

propos de leurs systèmes d'élevage, de leurs ressources et de leur devenir, des injonctions et des opportunités liées à l'émergence de nouveaux marchés du lait, ainsi que des modèles techniques proposés par les acteurs du développement. Un deuxième niveau concerne les modèles de développement de la production laitière : les structures productives et commerciales de référence, les configurations d'acteurs qui les sous-tendent, les intérêts dont ces acteurs sont porteurs, les systèmes de contraintes dans lesquelles ils se situent, les représentations des pratiques d'élevage et les visions des changements à susciter. Le dernier niveau est celui des actions publiques de développement pastoral au Sénégal, et plus largement au Sahel. Les éléments saillants des deux précédents niveaux sont restitués dans ce contexte pour questionner une idéologie savante et techniciste du développement pastoral, celle de l'intensification des pratiques d'élevage. Les relations entre ces trois niveaux sont explorées à l'aide de trois objets socio-techniques, au cœur des systèmes d'élevage et au centre des injonctions des modèles de développement : l'alimentation du bétail, marqueur des rapports entre systèmes d'élevage et environnement ; le lait, objet complexe aux multiples dimensions économiques, sociales et symboliques ; les races bovines, pilier des systèmes d'élevage et révélatrices des évolutions du rapport des éleveurs à la production.

L'analyse montre qu'en concevant l'intensification laitière comme un enjeu et une construction techniques, le cadre d'action publique occulte les contraintes locales de production et commercialisation, la concurrence de la poudre de lait importée et détaxée, et l'absence de politique sectorielle de production et de transformation du lait local. En outre, les résultats suggèrent que la centralité des modèles techniques conduit à légitimer et dépolitiser la soustraction de ressources pastorales induite par les modèles d'aménagement de l'espace à l'œuvre, alors même que de nouvelles dynamiques d'aménagement agricole se profilent. Dans ce contexte, la substitution d'intrants payants aux ressources naturelles est souvent proposée sans aucune considération quant à sa viabilité économique.

La mise en perspective des enquêtes sur les systèmes d'élevage, par le biais des trois objets socio-techniques mentionnés, dessine des pistes de renouveau de l'action publique de développement de l'élevage et de la production laitière. Le rôle irremplaçable des races locales, y compris dans les croisements entrepris localement, invite à reconsidérer la gestion publique de la génétique bovine, en intégrant les visions, les savoirs, les pratiques des éleveurs. Les liens étroits entre pratiques d'alimentation du bétail et politiques d'aménagement de l'espace appellent à la mise en place de politiques territoriales favorisant la préservation ou la construction de complémentarités entre les activités agricoles et pastorales dans des zones écologiquement diversifiées. La dimension marchande du lait local est importante et évolutive mais non exclusive. La pluralité des usages du lait reflète le

caractère multifonctionnel des élevages, et participe à la reproduction des systèmes. Les résultats suggèrent que la multifonctionnalité des élevages peut contribuer à la durabilité d'un bassin de production laitière, contrairement à ce qui est préconisé par des modèles politiques identifiant la spécialisation productive comme préalable à tout développement du secteur.

« Un sac de riz vide ne tient pas debout »

Dynamiques agraires régionales et marginalisation de la paysannerie sierra-léonaise

Augustin Pallière¹

Thèse de Doctorat (PhD), École doctorale Milieux, cultures et sociétés du passé et du présent (ED 395), université Paris Nanterre, 2014, 615 p.

Résumé

Cette thèse a pour objet les processus historiques de différenciation au sein d'une paysannerie marginalisée du nord de la Sierra Leone. Notre hypothèse est que les stratégies paysannes ne peuvent être comprises sans faire référence aux conditions matérielles de production et d'échange dans lesquelles elles se déploient. La thèse montre que la marchandisation de la force de travail, jusque dans les rapports domestiques, associée à la précarité des trajectoires des groupes domestiques, motive des stratégies d'accumulation hybrides qui jouent sur le registre « moderne » (achat de journées de travail extra-domestique) et le registre « traditionnel » (adoption d'enfants).

D'un point de vue méthodologique, deux approches systémiques transdisciplinaires sont mobilisées. La modélisation du système social, au sens de l'anthropologie économique, permet d'intégrer les rapports de production et les rapports de reproduction (notamment, mais pas seulement, les relations matrimoniales). À l'échelle de la petite région étudiée, le *chiefdom* de la Sella Limba, ce système social est englobé au sein d'un système agraire, au sens de l'agriculture comparée, dont la caractérisation permet l'analyse des processus de création et de partage de la valeur ajoutée. Les enquêtes, menées entre 2007 et 2011, avaient pour objets les paysages, les pratiques agricoles et les trajectoires des groupes domestiques sur plusieurs générations.

La thèse est organisée en cinq chapitres. Le premier, au-delà de la description classique des grandes caractéristiques mésologiques régionales, propose une décomposition en facettes de la mosaïque du paysage cultivé, expression du mode d'exploitation actuel et témoignage des modes d'exploitation historiques.

¹ E-mail : augustin.palliere@gmail.com

Disponible en ligne : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01055562>

Le deuxième chapitre reconstitue le système social et le système agraire dans les années 1950. L'analyse des modes d'exploitation du milieu, des échanges marchands et surtout des rapports de reproduction permet de comprendre comment les aîné(e)s gardaient encore le contrôle sur de grands groupes domestiques. Le troisième chapitre s'intéresse à l'histoire chaotique de l'intégration économique régionale et de la progression des rapports marchands : chute du despotisme décentralisé de la *native administration* britannique ; libéralisation de la force de travail comme condition nécessaire au développement du secteur minier ; intensification par le travail à travers notamment le développement de la riziculture inondée dans les années 1960, puis de la tabaculture sous-contrat à partir des années 1970 et, finalement, pendant et depuis la guerre civile (1991-2001), le repli sur quelques productions très intensives en travail (piment notamment). En relation avec ces dynamiques, on observe l'éclatement, génération après génération, des grands groupes domestiques en unités beaucoup plus petites et surtout beaucoup plus précaires.

Le quatrième chapitre est consacré à la caractérisation des processus productifs à l'échelle des parcelles (systèmes de culture) et des groupes domestiques (systèmes de production). L'agriculture repose encore exclusivement sur l'énergie humaine et ne bénéficie presque d'aucun intrant d'origine industrielle. Les niveaux de productivité ne permettent guère mieux – en moyenne – que la reproduction simple des groupes domestiques.

Pour approcher la question de la différenciation, on s'intéresse d'abord, dans le dernier chapitre, aux modalités d'accès aux facteurs de production – la terre, le travail et le capital – au sein des villages comme au sein des groupes domestiques. La dispersion des revenus agricoles est en grande partie le résultat de l'inégale capacité des groupes domestiques à capter de la force de travail extra-domestique. Mais, d'une part, l'accès à la force de travail agricole se fait à travers l'institution des *kune*, véritables tontines de travail qui rassemblent de dix à plusieurs dizaines de membres et dont les règles de fonctionnement limitent la complète marchandisation de la force de travail et finalement le déploiement des stratégies d'accumulation de surtravail à court terme. D'autre part, la dispersion des revenus est contrebalancée par le nombre inégal de bouches à nourrir par actif dans les groupes domestiques. Cette situation est le fruit de la persistance actuelle d'une intense circulation enfantine entre groupes domestiques et entre villages que nous pouvons interpréter, *in fine*, comme une forme d'accumulation viagère d'énergie de travail en formation.

Ces stratégies d'accumulation précaires ne doivent pas masquer le tableau général d'une marginalisation croissante de la paysannerie. La thèse se termine par l'étude d'un projet agro-industriel dans le voisinage immédiat de la région étudiée.

Malgré les taux de croissance importants affichés par la Sierra Leone au 21^e siècle, les politiques agricoles reproduisent un modèle de « développement » source d'exclusion économique, sociale et politique à l'origine du conflit civil qui a déchiré le pays à la fin du 20^e siècle.

L'hypothèse migratoire comme horizon d'émancipation ?

Une ethnographie des jeunesses dakaraises

Kelly Poulet¹

Thèse de Doctorat (PhD), École doctorale Sciences de l'Homme et de la Société, Centre universitaire de recherche sur l'action publique et le politique (CURAPP-ESS), université de Picardie Jules Verne, 2016, 500 p.

Résumé²

Mieux comprendre à la fois les conditions d'existence présentes et la projection dans le futur d'une jeunesse urbaine aux profils socio-économiques diversifiés à Dakar au Sénégal (d'où le pluriel « des jeunesses »), tel est l'objectif de cette thèse. Le fil conducteur de l'ensemble de la recherche repose sur « l'hypothèse migratoire » en tant que vecteur d'espairs, de projets mais dont l'analyse permet de souligner les contraintes sociales qui finissent par prendre le dessus sur la volonté de partir pour *Tekki* – rhétorique indigène de la « réussite sociale ». En cela, la thèse ne porte pas tant sur la migration que sur le sens que le départ et le retour peuvent avoir au sein d'un groupe dont les individus se caractérisent par leur statut de « cadet social » davantage que par leur âge au sens strict dans une société en pleine mutation.

La migration, en effet, reste encore trop souvent appréhendée comme fait démographique et social sous le prisme des transferts monétaires. Cherchant à approfondir la réflexion dans ce domaine, les travaux s'appuyant sur la dimension transnationale, ont permis l'émergence de nouveaux thèmes, tels que l'étude des effets de la migration – souvent masculine – sur les dynamiques démographiques, familiales et sociales locales de « celles et ceux qui restent ». Il en est également résulté les concepts d'immobilisme involontaire (Carling, 2002) et d'imaginaire migratoire (Fouquet, 2007). Toutefois, le contexte social dans lequel ces rêves, ces aspirations de migrants potentiels se construisent reste très peu pris en considération. Or, son analyse permettrait une meilleure compréhension de l'emprise que les individus, particulièrement les jeunes, hommes ou femmes, de milieux favorisés ou non, ont sur leur futur, et donc de leurs motivations à partir et des obstacles rencontrés pour ce faire.

¹ E-mail : kelly.poulet@gmail.com

² Compte-rendu de Nathalie Mondain (École d'études sociologiques et anthropologiques, université d'Ottawa, Canada)

C'est cette lacune que la thèse s'est attachée à combler en suivant 37 « jeunes » pendant six années où Kelly Poulet a vécu presque en continu avec eux, arpétant les trois quartiers de Dakar où ils logeaient et qu'elle a rigoureusement identifiés en fonction de leurs profils – historique, économique et social – respectifs. Ce faisant, elle assure à son échantillon une forme de représentativité sociologique en mettant en exergue toute une diversité de parcours et de milieux familiaux d'où sont issus ses participants. Parmi les principaux éléments de différenciation sociale structurant les rapports quotidiens que les jeunes ont avec leur entourage, s'articulent l'âge et les rapports d'autorité intergénérationnels, le sexe et les rôles assignés respectivement aux femmes et aux hommes, la classe socio-économique – en particulier le rapport à l'argent – et enfin l'appartenance à une « caste » au sens sénégalais du terme. Ainsi, ce travail ethnographique d'une grande profondeur à la fois empirique et intellectuelle, dresse un portrait aussi représentatif que possible d'une jeunesse qui « se cherche » alors que les perspectives professionnelles locales sont incertaines et que les attentes sociales envers elles s'intensifient, tiraillées entre le respect de normes wolof fondamentales et des aspirations individuelles semblant les défier.

Partant de l'analyse des représentations que ces jeunes ont de la migration et plus spécifiquement des liens et relations directes et indirectes qu'ils entretiennent avec le « Nord », l'auteure opère une véritable dissection des rapports sociaux et des normes les encadrant dans la société wolof sénégalaise contemporaine. Avec les jeunes, elle arrive au constat, parfois douloureux, de la difficulté qu'ils ont eue à réaliser leur objectif ou rêve tant pour des raisons concrètes liées aux enjeux matériels de la migration que pour des raisons liées à leur processus de « vieillissement social », rendant leur assujettissement aux normes qui régissent les rapports sociaux de leur milieu de plus en plus urgent.

Au-delà des données extrêmement riches que l'auteure a recueillies et de l'exploitation fine qu'elle en fait, usant à la fois de ses carnets de terrain et des entretiens plus formels qu'elle a réalisés, la grande force de cette recherche réside dans l'adoption d'une démarche longitudinale. En effet, le fait de s'être immergée durant six années dans l'univers de 37 individus hommes et femmes, en comprenant leur langue, confère à l'auteure une force d'interprétation et de compréhension de la complexité des rapports sociaux pour éclairer la migration et le désir d'émigrer. Non seulement cette approche permet d'éviter les explications simplistes reposant sur les aspects économiques, mais elle démontre surtout à quel point un système normatif, souvent hâtivement relégué au plan des « caractéristiques socio-culturelles », est l'expression de logiques, de choix rationnels liés à l'ethos communautaire entretenu par les anciens et auquel les jeunes sont sommés de se plier (Marie, 2007). De cet univers à la fois étouffant et indispensable, au final aucun des jeunes suivis ne s'en émancipe vraiment et il est

légitime de s'interroger sur leurs souhaits à cet égard. En effet, entre le « départ passif », la « migration en actes » et la « migration en puissance », notions développées par l'auteure, une ambivalence apparaît chez eux dans leur désir de partir qui, bien que réel, ne prend forme que si les contraintes ne sont pas insurmontables. Ainsi, le contexte plutôt sombre décrit par les jeunes n'en reste sans doute pas moins celui auquel ils continuent de s'identifier, qu'ils soient migrants « passifs » ou actifs. On est donc loin d'un mouvement de départ désespéré et incontrôlable décrit par les médias occidentaux et, en cela, la thèse ouvre également des pistes de réflexion concernant les représentations que les sociétés du « Nord » peuvent avoir de cet Ailleurs (le « Sud ») perçu comme menaçant et imprévisible. L'auteure souligne très justement que l'important ne réside pas tant dans le départ que dans le retour pourvu qu'il soit synonyme d'accomplissement et de réussite. Ce qui nous entraîne vers une réflexion sur cette notion complexe du retour qui pourrait éclairer davantage à la fois la volonté et la difficulté à partir.

Bibliographie

- CARLING J., 2002, « Migration in the age of involuntary immobility », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28 : 5-42.
- FOUQUET T., 2007, « Imaginaires migratoires et expériences multiples de l'altérité : une dialectique actuelle du proche et du lointain », *Autrepart*, 41 : 83-98.
- MARIE A., 2007, « Communauté, individualisme, communautarisme : hypothèses anthropologiques sur quelques paradoxes africains », *Sociologie et sociétés*, 39(2) : 173-198.



Annexes / Appendices

Bureau APAD – 2015-2017

Sylvie **Ayimpam** (CEMAF-AMU, Aix-en-Provence, France), *secrétaire générale adjointe*

Barbara **Bentz** (consultante, France), *trésorière adjointe*

Laurence **Boutinot** (Cirad, Montpellier, France), *trésorière*

Ann **Cassiman** (University of Leuven, Belgique)

Dieudonné Gratien **Eclou** (FSA/UAC, Abomey-Calavi, Bénin)

Sarah **Fichtner** (Freie Universität, Berlin, Allemagne/LAM Bordeaux, France)

Marion **Fresia** (Université de Neuchâtel, Suisse)

Veronica **Gomez-Temesio** (EHESS, Marseille, France)

Éric **Hahonou** (Roskilde University, Danemark)

Seydou **Keita** (CNRST, Bamako, Mali)

Ludovic **Kibora** (INSS, Ouagadougou, Burkina Faso), *vice-président*

Gabriella **Körling** (Stockholm University, Suède)

Philippe **Lavigne Delville** (IRD, Montpellier, France), *président*

Pascale **Moity-Maïzi** (SUPAGRO, Montpellier, France), *secrétaire générale*

Fatoumata **Ouattara** (IRD, Marseille, France), *responsable de la revue*

Hamani **Oumarou** (LASDEL, Niamey, Niger)

Oumy **Thiongane** (IRD/CIRAD, Montpellier, France)

Association loi 1901

Siège social

2 rue de la Charité, 13002 Marseille, France

Secrétariat

c/o SUPAGRO, 1101 Av Agropolis, BP 5098,
34093 Montpellier cedex 5, France

Contact : contact@apad-association.org

Site web : www.apad-association.org

Adhérer à l'APAD / Join the APAD

Être adhérent à l'APAD et à jour de ses cotisations permet de recevoir les numéros d'**Anthropologie & développement** et les messages d'information. L'adhésion ne vaut qu'à réception du paiement.

Les cotisations annuelles valent pour l'année civile et sont les suivantes :

- Revenu mensuel moyen supérieur à 800 € : 39 € (ou 25 000 FCFA)
- Revenu mensuel moyen inférieur à 800 € : 19 € (ou 12 000 FCFA)

Le bulletin d'adhésion (ou de ré-adhésion) est en ligne sur le site de l'APAD (<http://apad-association.org/devenir-membre/>).

Being APAD member and having paid his annual fees give access to news e-mails and to *Anthropologie & développement* issues of the year. Registration is valid only once payment is received.

Fees are for civil years. Annual fees are:

- For those earning more than € 800/month: € 39 (or FCFA 25 000)
- For those earning less than € 800/month: € 19 (or FCFA 12 000)

Please find the online registration form on APAD website (<http://apad-association.org/en/adhere/>).