

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 « désexotisant » 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 (Lascombes 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'agencité 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 « déséxotiser » 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.
- BEHRENDTS A., PARK S.J. et ROTTENBURG R., 2014, « Travelling Models. Introducing an Analytical Concept to Globalisation Studies », in BEHRENDTS 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 subsaharian 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, GRET/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 *sêriñ 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.
- LASCOURMES P., 2003, « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique? », in LAGROYE J. (éd.), *La politisation*, Paris, Belin : 387-401.

- LASCOURMES 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 BIRSCHENK 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, Académie.
- 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

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

45

Anthropologie & développement

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



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