



© Renaud Colombier (Griet)

48-49

# Anthropologie & développement

L'enchâssement social et politique de l'action publique

*The Social and Political Embeddedness of Public Action and Public Policies*

Coordonné par / Editors

**Philippe LAVIGNE DELVILLE, Sylvie AYIMPAM et Roch MONGBO**

48-49 | 2018

## L'enchâssement social et politique de l'action publique

*The Social and Political Embeddedness of Public Action and Public Policies*

**Philippe Lavigne Delville, Sylvie Ayimpam et Roch Mongbo (dir.)**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/635>

DOI : [10.4000/anthropodev.635](https://doi.org/10.4000/anthropodev.635)

ISSN : 2553-1719

### Éditeur

APAD - Association pour l'anthropologie du changement social et du développement

### Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2018

ISBN : 979-10-93476-06-3

ISSN : 2276-2019

### Référence électronique

Philippe Lavigne Delville, Sylvie Ayimpam et Roch Mongbo (dir.), *Anthropologie & développement*, 48-49 |

2018, « L'enchâssement social et politique de l'action publique » [En ligne], mis en ligne le 18 juillet

2019. URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/635> ;

DOI : <https://doi.org/10.4000/anthropodev.635>

---



La revue *Anthropologie & développement* est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

# Anthropologie & développement

*Revue de l'APAD*

*n° 48-49 / 2018*



L'enchâssement social et politique  
de l'action publique

*The Social and Political Embeddedness  
of Public Action and Public Policies*

*Philippe Lavigne Delville, Sylvie Ayimpam et Roch Mongbo (éds)*



**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 six mois.

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

## 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)  
Eric **Komlavi Hahonou**  
(Roskilde University, Danemark)  
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**  
Thomas **Bierschenk**  
Jacky **Bouju**

Laurence **Boutinot**  
Magali **Chelpi-den Hamer**  
Sarah **Fichtner**  
Eric **Komlavi Hahonou**

Gabriella **Körling**  
Anneke **Newman**  
Fatoumata **Ouattara**  
Alexis **Roy**

## Secrétaires de rédaction

Barbara **Bentz** et Gabriella **Körling**

## 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](http://www.apad-association.org)

E-mail: [contact@apad-association.org](mailto:contact@apad-association.org)



# Anthropologie & développement

n° 48-49 / 2018

*Sommaire / Contents*

## **Dossier : L'enchâssement social et politique de l'action publique / The Social and Political Embeddedness of Public Action and Public Policies....5**

Public Policy and Public Action in Africa, between Practical Norms, Political Dynamics and Outside Influences ..... 7  
*Philippe Lavigne Delville and Sylvie Ayimpam*

L'action publique en Afrique, entre normes pratiques, dynamiques politiques et influences externes ..... 25  
*Philippe Lavigne Delville et Sylvie Ayimpam*

The Local Fabrication of School Statistics ..... 43  
*Sarah Fichtner*

Le service public d'électricité dans la périphérie de Kinshasa : entre régulation de contrôle et régulation autonome ..... 67  
*Jean-Pierre Mpiana Tshitenge*

Complémentarités et concurrences sur le terrain du développement rural..... 97  
*Koudbi Kaboré*

Revendications musulmanes sur la gouvernance de la laïcité au Burkina Faso ..... 119  
*Yacouba Ouédraogo*

Chronique d'une réforme foncière dans la trajectoire politique du Mali ..... 141  
*Monique Bertrand*

La construction des politiques pharmaceutiques nationales à l'épreuve des programmes de santé globale .....	169
<i>Jessica Pourraz, Carine Baxerres et Maurice Cassier</i>	
Influencer, détourner, bloquer la « bonne gouvernance » au Burundi .....	193
<i>Justine Hirschy</i>	
<b>Lu et à lire.....</b>	<b>219</b>
<b>Du côté des thèses.....</b>	<b>233</b>
<b>Annexes / Appendices .....</b>	<b>237</b>
Bureau APAD – 2018-2020.....	239
Adhérer à l'APAD / Join the APAD.....	240



Ce numéro poursuit la valorisation scientifique du colloque de l'APAD tenu à Cotonou en 2015, il est publié avec le soutien de l'Agence française de développement (AFD) et de l'Institut de recherche pour le développement (IRD).



*Correction et mise en forme : Marie-Christine Polge*





## Dossier

---

L'enchâssement social et politique  
de l'action publique

*The Social and Political  
Embeddedness of Public Action  
and Public Policies*



# Public Policy and Public Action in Africa, between Practical Norms, Political Dynamics and Outside Influences

---

## Introduction

*Philippe Lavigne Delville and Sylvie Ayimpam*

### A dynamic field of research

Public policy in Africa and, even more globally, public action<sup>1</sup> both present a dynamic field of research. Over the past few years three edited books or journal special issues have specifically addressed this topic and their introductory texts will serve to present their project. This issue of *Anthropologie & Développement* is thus a further contribution to a recent and rich academic production encompassing several other edited books (Ridde and Jacob, 2013; Bierschenk and Olivier de Sardan, 2014; Olivier de Sardan and Ridde, 2014; Olivier de Sardan and Piccoli, 2018) and certain journal issues devoted to related themes (Chauveau, 2017; Petiteville, 2017).

Scholars in geography, demography, economy and political science have contributed to a book entitled *L'État réhabilité en Afrique* (The African State Rehabilitated), which offers a wide panorama of sectorial policies in Africa, taking care to duly inscribe them within their social, political and historical contexts. In a comprehensive appraisal, Emmanuel Grégoire and Marie-France Lange (2018) retrace the evolution of public policies in Africa, particularly those concerning economy, since the advent of Independence. They underline the specificity of contemporary African states that have been rehabilitated in the discourse of international institutions, but whose autonomy vis-à-vis these institutions is still

---

<sup>1</sup> French-speaking scholars make a distinction between public policy (historically too often related to state policy) and public action which involves different state and non-state actors.

constrained. While taking care not to overestimate the role of aid, they feel that:

*“[...] in order to understand the new context of public action it is necessary to study the impact of globalization as well as that of dependence, and the reactions that the latter entails” (Grégoire and Lange, 2018: 21).*

The reconfiguration of the role of the state since the 1980's, the increasing number of actors involved in public action and references to New Public Management are indeed global trends, even if they adopt there certain specific features in “countries under an aid regime” (Fresia and Lavigne Delville, 2018). Such a historical approach is indispensable and puts contemporary dynamics into perspective: the multiplicity of international stakeholders is a result of structural adjustment and raises many questions concerning their legitimacy. However, even if the Paris Declaration (2005) clearly reasserts the necessary central position of the state and state policies, what can be said about the reality of such “rehabilitation”?

Shortly before the publication of this book, the reviews *Anthropologie & développement* and *Gouvernement et action publique* had each proposed an overview of public action and public policies in Africa, from the socio-anthropology of development and political science points of view respectively. These two disciplines ask very similar questions. Both study the way various stakeholders, whether national or international, state- or non state-organizations, define problems as public and decide to treat them. Both underline the specificities of public action in African countries, which have specific social dynamics and policies, and where development aid is – for better or worse – very present in many sectors. In fact, their final aim is to gain a better understanding of the state in action in Africa as well as the role played by the various social groups and international actors.

In both cases, it is a question of looking into the relationships between the various actors who define and implement the response to public and collective problems, by seriously taking into account the links between *policies*, *politics* and *politics* as well as the relatively low degree of institutionalization – resulting from a strong political influence on

organizations and a high personalization of their agents' practices – and extraversion strategies (Bayart, 2000). As soon as they undertake studies on public action, scholars in the domains of the socio-anthropology of development and political science pursue similar lines of investigation, each within the scope of their references, theoretical framework and field practice with too little exchange between disciplines.

Nonetheless, their questions are to a certain extent different. The socio-anthropology of development has built a large body of knowledge on development interventions, relationships between the users and public or collectivity service agents, administrative reforms and model transfers at a local level. Drawing on this knowledge, the issue is to widen its scope of research: on the one hand by looking upstream and examining where and how standards are set, models and policies created and, on the other hand, by putting more emphasis on those places and sites that are outside or marginal to interventions instigated by the state and aid (Lavigne Delville, 2016). The issue is also to encompass a wide variety of public actions and ways aid is used and, finally, to consider “development” as a specific form of public action, partly extraverted and internationalized, that has been historically implemented in those countries “under an aid regime”. From the point of view of political science, the issue is of:

*“[...] participating in debates on state formation through the study of the configuration of public policies on the continent by viewing them as expressions and tools of state construction, [which implies that] the analysis of public policy sectors in Africa must be systematically linked to the sociology of public action and the historical sociology of the state” (Darbon and Provini, 2018: 11).*

While “debates on the African state and power were first posed by anthropologists” studying the daily functioning of the local or decentralized state (Gazibo and Thiriot, 2009: 22), these two scientific fields converge to establish public action as an object of research able to renew the knowledge on the state in Africa. Beyond these differences of sensitivity, approach, and even relation to the field, recent studies in both disciplines have shown how necessary it is to place public action and policies within their historical, societal and political contexts.

The present issue follows n° 45 of *Anthropologie & développement* and also includes papers presented at APAD's 12th International Conference<sup>2</sup>, whose theme was "The Making of Public Action in Countries 'under an Aid Regime'". While exploring the various forms of co-production in public action in Africa, this first thematic dossier proposed an analytical framework for studying it and underlined its internationalization and extraversion. The texts comprising the present dossier<sup>3</sup> continue to investigate the various facets of public action in Africa, ranging from local initiatives to relations between donors and national governments. Certain contributions relate to particular sectors of activity: health in Benin and Ghana, with medication provided for malaria (Pourraz, Baxerres and Cassier); education in Benin, with the drawing-up of schooling statistics (Fichtner); electricity in the Democratic Republic of Congo, with its informal "privatization" (Mpiana); land issues in Mali, with a reform of land management aiming at establishing a land register (Bertrand). Others explore different possibilities of inventing public action, such as "good governance" in Burundi (Hirschy), governance of religion and secularism in Burkina Faso (Ouédraogo), and competition between technical services and NGOs (Kaboré). The papers underline the plurality of the stakeholders engaged in public action – whether national or international –, question the degree of influence of international actors, bring the social contract stakes to the forefront, and finally invite us to see how public action is embedded in society and politics and integrated into various contexts, histories and actors' networks. The following articles present three main issues.

---

<sup>2</sup> « *La fabrique de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide'* », co-organized by APAD, Abomey-Calavi University, LADyD, LASDEL and IRD, Cotonou, Benin, 17-20 November, 2015.

<sup>3</sup> Two papers benefited from the writing workshop organized by APAD and LADyD in September 2016. The article by Issifou Abou Moumouni, published in n° 45, also resulted from this workshop.

## **“Grass-roots” governance: institutional deficiency, competition between stakeholders and practical norms**

Three texts explore the relationship between the public and private actors involved in public action, as well as the competitive and complementary relationships they maintain – both between themselves and with public administrations –, and investigate their effective practices beyond the norms.

It is well-known that, both in the North and the South, the advent of the neo-liberal economic model has challenged the central role of the state and contributed to “a soaring demography of actors playing a role in public policies” (Massardier, 2003: 76). This multiplication of actors is sometimes seen as a sign of complementarities and effectiveness (the participation of private or association-based actors on one hand and users on the other hand is supposed to allow more pertinent public decisions and more effective implementation), and sometimes seen as a road to instability, incoherence, inefficiency, and even ungovernability (*ibid.*: 14). This tendency is even more marked in Africa, with the multiplication, since the 1990s, of NGOs, development projects, local collectivities, foundations, sponsors, religious movements, etc., whether national or international. The dynamics at play within these organizing fields, and the diverse relationships between organizations (complementarities, competition, overlapping, avoidance, neutralization, etc.), are relevant analytical keys to understanding the governance of collective and public services.

Another and complementary key concerns the analysis of the concrete practices of the actors concerned. The issue here is to highlight the regular features and routines emerging from repeated interactions between actors (both users and service providers) within this context of the multiplication of the actors dealing with public problems. Taken from the socio-anthropological angle, this is in fact the very definition of governance, seen in an empirical and non-prescriptive way (Blundo and Le Meur, 2009). Somewhere between the plurality of norms, institutional ineffectiveness, interest discrepancies and opportunistic strategies, these actors’ practices are in fact – though to a variable extent – structural misfits when compared to the official norms supposedly regulating a given sector. Analysis starting from the bottom is the only approach likely to

reveal the reality of the various practices, and thus the actual functioning of the services and administrations. The discrepancies between norms and practices provide a key to understanding the representations and practices in public action – whether by users or service providers – and to revealing the “practical norms”:

*“[the] great variety of latent or tacit informal rules which underpin the actors’ practices without conforming to official or formal standards, and which explain by their very existence the relative convergence of such practices” (Olivier de Sardan, 2010: 12)<sup>4</sup>.*

It is then possible to pinpoint the various reasons behind such discrepancies, adaptations and innovations, introduced by different actors in order to stabilize the schemes, improve their effectiveness and/or make the most of them *via* strategies which may be adaptive (and are “able to make abstract and impersonal standards compatible with particular contexts and unique situations”), transgressive (and “seriously impede the rendering of public services of quality or the efficient functioning of the authorities”) or palliative (and “facilitate a ‘crafting’ approach to ensure service delivery, while still keeping the door open for informal privatization”) (Olivier de Sardan, 2014: 10-11).

The place for international frames of reference and the modalities by which they may be imported into the national arena are particularly well illustrated by the example of schools in Benin. Is it possible to maintain the same vision of schooling or governance when guided by an international policy promoting education for all or by a national policy? By studying the production of school statistics in Benin, Sarah Fichtner shows that the framework relative to the Education for All target, centered on keywords such as education partnership, voluntary work and effectiveness, implies a change of educational policy, in particular concerning the headcount and repetition rate in schools. She also shows that the school statistics, destined to give a clear appraisal of the schooling situation and support decision-making by the school administration, are dominated by the logics of the school principals’ personal interests:

---

<sup>4</sup> See also Olivier de Sardan (2015).



*“The production of statistics is not only a tool for informing the state, NGOs and technical and financial partners on the school’s functioning or progress; it is also a tool for local governance in a globalized context. It shapes the relationship between the school principal and parents, the funding mechanisms of the school, and the provision of textbooks and food for the school canteen” (Fichtner, this issue: 46).*

School principals are faced with contradictory injunctions (to limit the repetition rate but obtain a high examination pass rate), insufficient budgetary allocation, and pressure from parents’ associations. They also have their own career strategies in mind, and managing to open a new class is a strong asset for their promotion. The consequence is that:

*“The fabrication of statistics therefore becomes an act of ‘juggling’ to present a realistic and harmonious image of the progressive development of the school and its ‘good governance’, as well as to achieve the different objectives (financial, careerist) of the actors involved in its production. Control by numbers of school management, its evolution and its “moral situation”, was established to address the mistrust of the government and manage its geographical distance from schools” (ibid.: 54).*

For school principals, the manipulation of statistics tends to be an *adaptive* strategy when faced with contradictory injunctions. This example illustrates how the implicit requirements for satisfactory figures by international aid policies can lead to certain small “arrangements” by actors at different levels, a situation which encourages the misrepresentation of reality and the invention of a variety of “paper” realities that legitimate the different targets of stakeholders involved in the school arena.

The gaps between norms and practices are much wider in basic services confronted with extreme institutional deficiency. Jean-Pierre Mpiana Tshitenge takes a plunge into the core-reality of what goes on in the electricity service, in Kisenso on the outskirts of Kinshasa. Faced with the numerous shortcomings of the national electricity company (Société nationale d’électricité or SNEL) and its agents, the users have developed *palliative* modes of access to electricity. The agents of the SNEL accept illegal connections, some of which are later regularized, others not. Users sometimes join together to finance an electricity transformer or a line

extension. Some allow their neighbors to access to their electricity meter *via* a dense entanglement of lines criss-crossing the streets. SNEL agents draw individual profits from these arrangements and become active promoters of this informal privatization of electricity distribution, which helps to extend access to the service beyond the official offer while aggravating the company's financial crisis. The author explains that:

*"Users, more accomplices than victims, seem to prefer this type of practical regulation which reduces the cost and time that formal procedures would take to gain access to electricity. In this way, alternative modes of delivery and access contribute to the emergence of areas of joint regulation combining the control of the state enterprise and the autonomous regulation of local actors"* (Mpiana Tshitenge, this issue: 68).

Leaving the local actors and company agents free to operate these informal arrangements, the state is able to maintain, if only in appearance, its sovereign rights and prerogatives while deliberately choosing not to exercise them completely in order to obtain the consent of its citizens. Such palliative delivery of electricity creates an area of joint regulation in which revolve both official control and autonomous forms of regulation, through arrangements "from below" that could remind us, to a certain extent, of the public-private partnerships recommended by the neo-liberal order.

Taking the case of the Fraternal Union of Believers (Union fraternelle des croyants or UFC) in Dori (Burkina Faso), Koudbi Kaboré studies institutional competition between actors *via* an analysis of the evolution of the relationship between the agricultural technical services, the NGOs and the local state authorities in the field of rural development. He shows that latent rivalry has developed between actors working on food safety who compete for the supervision and control of the farmer-led organizations. Founded in 1969, the UFC is a particular case in that it is faith-based, and promotes inter-religion dialogue between Catholics and Muslims as well as agricultural development, its governance being shared between representatives of the two religions. With the benefit of support from the Church networks it rapidly became the main actor in the area for food aid and subsequently for local agricultural development, providing technical and financial support to farmer groups producing vegetables or cultivating

on hydro-agricultural schemes. This NGO became progressively organized, following the evolution of national policy intending to make NGOs auxiliaries of the state; it then faced a governance crisis and the organization was put to sleep. Thanks to the renewal of international funding, UFC was able to start up again in 1999, along with a restructuration and professionalization of its organization. At the same time the state was reorganizing its rural development policy and reinforcing its control of farmer-led organizations. Such groups were to join the Chamber of Agriculture, and the technical services were to be self-financed by providing the former with paid services. While the UFC was still presented as a model by territorial administration, its relations with the technical services have become strained: they accused it of maintaining its supervision and monopoly over the groups it had created, and of using its own technical agents instead of hiring those belonging to the state. Public service agents for agriculture contest the goodwill of the state authority towards the UFC, a wariness reinforced by the fear of religious radicalization, which has allowed it to develop unorthodox practices and escape their control. The tensions between UFC and state structures thus appear above all as a consequence of the changes affecting relations between NGOs and those structures since the return of the state to the forefront of the development scene in the early 2000s:

*“Due to lack of public structural funding [the state technical services] have been obliged to sell their services. Since they have become local brokers, they necessarily enter into competition with private actors in the development domain” (Kaboré, this issue: 116).*

And it is creating rivalry and jealousy.

## Politics, societal projects and the assessment of public problems

Tensions between the various stakeholders in public action do not only reflect issues of institutional competition or struggle for financial rents. They may also reveal divergences between different societal projects and struggles to put specific problems on the agenda or impose ways of constructing them. Public action is also a question of “polity”, a way of construing the idea of society and the social contract (Leca, 2012). Two texts usefully illustrate this dimension.

The issue of inter-religious balance in Burkina Faso is a sensitive one. Yacouba Ouédraogo's contribution analyzes the process that led the governance of secularity and religion to emerge at the agenda in a context of re-Islamization in sub-Saharan Africa.

*"In Burkina Faso, francophone Muslim associations, dissatisfied with state management of religion and secularity, have engaged a struggle which dates from the beginning of the 1990s, not in order to question the constitutional religious neutrality of the state, but rather to reclaim more equity concerning the treatment of religious faiths" (Ouédraogo, this issue: 119).*

As in other countries, the return of democracy in the 1990s has opened up claims pertaining to religion. The recent organizations of young educated francophone Muslims are now contesting the historical role of the Catholic Church in the state and the imbalances between religions regarding public holidays, representation in political dialogue forums and their presence on television. They also criticize the state's policy towards the Islamic veil. These challenges were brought to the public arena at a conference initiated by a Muslim association in 2007. In 2011, the socio-political crisis experienced by the Blaise Compaoré regime led him to create a Consultative Council on Political Reforms, which includes religious organizations. Muslim associations are calling for the creation of an observatory on secularity. The state refused, but in 2012 organized a national Forum on this question, which was to provoke heated debates on the meaning of secularity and religious neutrality in Burkina Faso, falling between a positive vision of religions and a fear of their too strong presence in state affairs, as well as compromises on questions of representation and presence in the media.

This specific fringe of Muslim organizations thus illustrates "the emergence of a Muslim civil society which, without overt contestation, defiance or rebellion, forms part of a current that criticizes the relationship between the state and its religious confessions" (Ouédraogo, this issue: 137-138). It refers to religious neutrality in order to raise the problem of interfaith relations in their treatment by the state and in the public sphere, and to attempt to renegotiate them. Faced with the Islamic threat, which is developing worldwide as well as in the sub-region, such a debate on secularity is also an opportunity for the various protagonists, the state in

the first place: beyond the demand for equal treatment by Muslim associations, the issue for the state is also to counter the risks of the rise of Jihadism and for Catholics and Protestants to put forward their fear of a challenge to their religious freedom. This example shows how a claim by one group of actors was considered in a specific political context, and how the way of expressing the problem was reformulated according to local and global issues.

The paper by Monique Bertrand treats another kind of public problem: land and property. Following the double approach of *politics* and *policies* to examine a core social-contract issue, the author pays particular attention to how the urgent need for land reform has once again been put on the agenda by the Mali government. Following the legislative elections of 2014, supposed to put an end to the political crisis of 2012 (military coup and Jihad occupation), this land administration reform is part of “a context presented as one of ‘crisis exit’: not in a routine framework of institutional capacity building [...], but in an operation to rescue social cohesion and the territorial credibility of the state” (Bertrand, this issue: 143-144). The multiple conflicts over land and cases of people’s dispossession are by no means new, but they were particularly fully publicized at the time. They were underlined by the government in an operation of criticism of the previous régime and the staging of a desire to clean up the sector, proof of its own voluntarism. The author follows this new attempt at reform step by step, starting with its introduction on the agenda and examining the contradictions inherent to its scope, as well as the action strategies proposed. Subsequently, she examines the stakes of the political recuperation and instrumentalization of land-related rents, the arbitration between competing entities in the administrative sector and the social groups that use them. In the beginning, the political discourse vigorously denounced fraudulent practice against ordinary citizens and enacted emergency measures. But it quickly backed down from this political denunciation to fall back – once more – on an ill-defined miracle solution – land registry and cadastre – whose links with the identified political problem are not evident.

The framing of the land conflicts as a governance problem, which raises the question of the relationship between the state and its citizens, is being transformed into a technical and bureaucratic issue. The apparent desire

for reform is very quickly confronted with corporatism and institutional rivalry between ministries. Land resources are a huge rent issue and give rise to constant tensions between the various bureaucratic instances, each one jealous of its information, little inclined to dialogue and quick to declare others incompetent to justify their own procedural shortcuts. Three ministers succeeded one another, each with very different personal style. The estimated budget to implement the cadastre was way above the means available to the state, which thus reduced its commitments, and international donors did not follow. In the field, “the suspension [of the delivery of property titles] decreed from above can only have a perverse effect, and goes to show the frequency of local bureaucratic arrangements” (Bertrand, this issue: 160). Crucial, but blocked by an entanglement of institutions, interests and administrative routines, the will to treat the land question comes up against the difficulty of political action coupled with a dependence on external means.

### Internationalized co-production in public action: imposed models and resistance in aid relationships

The two last texts in this dossier squarely face the question of the complex relationship between national and international institutions, as well as the one between the will and the capacity of national and international institutions to defend their priorities and strategies in a context of dependence on external funding and the prevalence of imposed models.

Jessica Pourraz, Carine Baxerres and Maurice Cassier discuss the relations between transnational and national actors in the specific case of the malaria medication supply system in Benin and Ghana, taken in charge by an oligopole of centralized transnational organizations. As in several other African countries, Ghana and Benin depend on the “Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria” and on the “President’s Malaria Initiative” to provide anti-malaria medication in public and even private health sectors. Since the middle of the 2000s, for reasons of economy of scale, these organizations have progressively taken charge of order placement, thus entering into competition with existing national circuits.

*“The multiplication of purchasing networks and circuits generates a fragmentation of the medicine provisioning system in these*

*countries, which leads to management dysfunctions such as surpluses or ruptures of stock" (Pourraz, Baxerres and Cassier, this issue: 180).*

These transnational stakeholders subsequently sought to encourage certain forms of appropriation at a state level so as to counteract the inefficiency of the provisioning systems that they themselves had generated. The case of anti-malaria medication in these two countries illustrates the fact that public action frameworks and processes result from multi-stakeholder negotiation processes (the state, funding bodies, local institutions and operators), and that these negotiations also tend to continue during implementation, largely due to the reaction of local populations and institutions.

The situation differs between the two countries, especially owing to the presence of pharmaceutical firms in Ghana. By conditioning their financial aid to the purchase of medication pre-qualified by WHO, international actors exclude the Ghanaian companies from responding to tenders, and this to the advantage of American companies. Such practice is contested by other development actors, which, on the contrary, want to support the quality upgrading of national firms. Owing to the past history in this sector, the national distribution networks remain very specific to each of these countries, but their current organization owes as much, if not more, to the way transnational actors adapt their strategies to a given context, rather than to real national policy formulation.

*"This paradox, as true in Benin as in Ghana, results from a structural contradiction in international aid for development, which oscillates between the principle of greater autonomy for the national institutions, with the aim of appropriation, and that of greater implementation effectiveness in response to the rationale of international institutions. These elements indicate the fundamental limits of the concept of appropriation and its strategic use by different actors" (Pourraz, Baxerres and Cassier, this issue: 187-188).*

In this case, control of the financial resources brings centralized power to transnational organizations over the whole sector. But this is not always sufficient, as Justine Hirschy demonstrates in her article questioning "good governance" policies in Burundi. She examines the relationship

between the Burundi state (political elites in power and state agents in administrations) and the donors (mostly Belgium and the World Bank) concerning the national “good governance” strategy.

Elected in 2000, in the wake of a civil war transition, the President Pierre Nkurunziza had made “good governance” his main slogan, creating a dedicated ministry and confiding it to the opposition, as well as launching a national strategic plan on this issue. International funds flowed in. Nevertheless, the elite of the leading party never ceased drawing up measures to neutralize any potential change. Defined at a late date, the plan strictly follows the priorities defined by the funding bodies but lacks content, despite pressure from the latter.

*“Although the government maintained a discourse on the lines of international norms concerning ‘good governance’, the practices seemed to recede little by little. With the approaching 2015 elections, the elite from the CNDD-FDD party in power was not only to reinterpret the international norms but also distort and block them so as to ensure the political survival of its regime” (Hirschy, this issue: 195).*

Restriction of the freedom of expression and arbitrary arrests started again. The power stakes were such that the regime preferred to lose part of its international financial support. The influence of donors was mainly exercised at a bureaucratic level, *via* interactions between the public service executives of the Burundi and the international authorities, as well as at the level of political discourse. However, the notion of “good governance” is eminently political, and any attempts by the donors to influence practices in this area fail when they come up against the stakes of maintaining power.

*“A central element of the 2000 peace process, ‘good governance’ policies did not achieve the expected targets, and President Nkurunziza’s third mandate began as a regime of violence and fear. In parallel, the recent cuts in international funding, by reducing the redistribution capacity of the regime, have not only led to the narrowing of its circle of beneficiaries, but have also increased the need for the CNDD-FDD to reassert its power by constraint” (Hirschy, this issue: 212).*



These two texts underline the ambivalence of the relations between national and international stakeholders when public action is dependent on international aid, as well as the equivocal nature of the processes by which such action may be negotiated, contested, adapted, and even misappropriated. Far from the Manichean mindset opposing national and international actors, they both bring to light how the diverse actors are inextricably linked, albeit in very different configurations, where the power and capacity of the national actors vary considerably.

Covering a wide range of configurations, from the emergence of public problems to the contradictions of policy implementation, the different texts in this dossier help to refine our understanding of the dilemmas and stakes of public action in Africa, without forgetting how they are embedded socially and politically, or their role in the process of globalization.

## Bibliography

- BAYART J.-F., 2000, "Africa in the world: a history of extraversion", *African Affairs*, 99(395): 217-267.
- BIERSCHENK T. and OLIVIER DE SARDAN J.-P. (eds.), 2014, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies, vol. 12, Leiden, Brill.
- BLUNDO G. and LE MEUR P.-Y. (eds.), 2009, *The Governance of Daily Life in Africa: Ethnographic Explorations of Public and Collective Services*, vol. 19, Leiden, Brill Academic Pub.
- CHAUVEAU J.-P. (ed.), 2017, "La gouvernementalité rurale dans les pays du Sud", *Critique internationale*, 75, dossier, Paris, Presses de sciences po.
- DARBON D. and PROVINI O., 2018, ""Penser l'action publique" en contextes africains. Les enjeux d'une décentration", *Gouvernement et action publique*, 2(2) : 9-29.
- FRESIA M. and LAVIGNE DELVILLE P. (eds.), 2018, *Au coeur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*, Paris/Marseille/Montpellier, Karthala/IRD/APAD.

- GAZIBO M. and THIRIOT C. (eds.), 2009, *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala.
- GRÉGOIRE E., KOBIANÉ J.-F. and LANGE M.-F. (eds.), 2018, *L'État réhabilité en Afrique. Réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*, Paris, Karthala.
- GRÉGOIRE E. and LANGE M.-F., 2018, "Politiques publiques, développement et mondialisation en Afrique subsaharienne", in GRÉGOIRE E., KOBIANÉ J.-F. and LANGE M.-F. (eds.), *L'État réhabilité en Afrique. Réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*, Paris, Karthala : 19-45.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2016, "Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide'", *Anthropologie & développement*, 45 : 33-64.
- LECA J., 2012, "L'État entre politics, policies et polity. Ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ?", *Gouvernement et action publique*, 1(1) : 59-82.
- MASSARDIER G., 2003, *Politique et action publiques*, Paris, Armand Colin.
- 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., 2014, *La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens. Connaître la culture bureaucratique pour la réformer de l'intérieur. Rapport réalisé pour le Haut-Commissariat à la modernisation de l'État*, Niamey, LASDEL, 79 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2015, "Practical norms: informal regulations within public bureaucracies (in Africa and beyond)", in DE HERDT T. and OLIVIER DE SARDAN J.-P. (eds.), *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan Africa: The game of the rules*, London, Routledge: 19-62.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. and RIDDE V. (eds.), 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. and PICCOLI E. (eds.), 2018, *Cash transfers: an anthropological approach. The revenge of contexts*, London, Berghahn Press.
- PETITEVILLE F. (ed.), 2017, "La (dé)politisation des organisations internationales", *Critique internationale*, 76, dossier, Paris, Presses de sciences po.

RIDDE V. and JACOB J.-P. (eds.), 2013, *Les indigents et les politiques de santé en Afrique : expériences et enjeux conceptuels*, Coll. Investigations d'anthropologie prospective, vol. 6, Bruxelles, Academia.



Philippe Lavigne Delville is socio-anthropologist  
senior researcher at IRD and president of APAD  
E-mail : philippe.lavignedelville@ird.fr

Sylvie Ayimpam is an affiliated researcher at Institut des Mondes Africains  
deputy secretary general of APAD  
E-mail : ayimpams@yahoo.fr



# L'action publique en Afrique, entre normes pratiques, dynamiques politiques et influences externes

---

## Introduction

*Philippe Lavigne Delville et Sylvie Ayimpam*

### Un champ de recherche dynamique

L'État en action en Afrique, et plus largement l'action publique, constituent un champ de recherche dynamique. Trois ouvrages collectifs ou dossiers de revue y ont été spécifiquement consacrés, au cours de ces dernières années. Le présent dossier s'inscrit donc dans une riche production récente, marquée également par plusieurs autres ouvrages (Ridde et Jacob, 2013 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014 ; Olivier de Sardan et Ridde, 2014 ; Olivier de Sardan et Piccoli, 2018) et numéros de revue sur des thèmes connexes (Chauveau, 2017 ; Petiteville, 2017).

Géographes, démographes, économistes, politistes, ont participé à l'ouvrage intitulé *L'État réhabilité en Afrique* (Grégoire, Kobiané et Lange, 2018), qui propose un large panorama sur les politiques sectorielles en Afrique, avec un regard qui veille à inscrire ces politiques dans leur contexte social et politique et dans leur histoire. Dans leur chapitre d'état des lieux, Emmanuel Grégoire et Marie-France Lange (2018) retracent l'évolution des politiques publiques, en particulier économiques, depuis les Indépendances, mettant en perspective la situation spécifique des États africains contemporains, qui sont à la fois réhabilités dans les discours internationaux mais toujours fortement contraints dans leur autonomie. Pour ces auteurs, attentifs à ne pas surestimer le rôle de l'aide :

*« [...] c'est autant l'impact de la mondialisation que celui de la dépendance et des réactions à celle-ci qu'il faut étudier pour comprendre les nouvelles conditions de l'action publique » (Grégoire et Lange, 2018 : 21).*

Les recompositions du rôle de l'État, la multiplication des acteurs, les références croissantes au *New Public Management*, sont en effet des tendances mondiales, qui ne sont pas spécifiques aux « pays sous régime d'aide » même si elles y prennent des formes particulières (Fresia et Lavigne Delville, 2018). Une telle approche historique est indispensable, et met en perspective les dynamiques contemporaines : la multiplicité des acteurs internationaux est le produit des ajustements structurels, et non pas quelque chose de naturel, elle pose de nombreuses questions de légitimité. Mais s'il est clair que la déclaration de Paris, signée en 2005, affirme remettre l'État et les politiques au centre, que peut-on dire de la réalité de cette « réhabilitation » ?

Peu de temps auparavant, les revues *Anthropologie & développement* et *Gouvernement et action publique* avaient chacune proposé un état des lieux sur la question de l'action publique et des politiques publiques en Afrique, respectivement du point de vue de la socio-anthropologie du développement et de la science politique. Ces deux disciplines ont des questionnements très proches. En interrogeant la façon dont des acteurs variés, nationaux et internationaux, étatiques ou non, s'emparent de problèmes, les définissent comme publics et agissent pour y répondre, il s'agit dans les deux cas de mettre en lumière les formes spécifiques que prend l'action publique dans les pays africains, porteurs de dynamiques sociales et politiques originales, où l'aide est fortement présente dans de nombreux secteurs, pour le meilleur ou pour le pire. Et finalement de mieux comprendre à la fois l'État en action et le rôle que jouent les différents groupes sociaux et les acteurs internationaux. Des deux côtés, il s'agit d'étudier les rapports entre acteurs variés dans la définition et la mise en place de réponses à des problèmes publics ou collectifs, en prenant au sérieux les liens entre *policies* (les politiques publiques), *politics* (les enjeux de pouvoir, la compétition électorale) et *politics* (les régimes politiques, les débats de choix de société), la relativement faible institutionnalisation des institutions – laquelle résulte de leur sensibilité aux influences politiques et de la forte personnalisation des relations avec les usagers – et enfin les logiques d'extraversion (Bayart, 1999). Dès lors qu'ils s'intéressent à l'action publique, chercheurs en socio-anthropologie du développement et en science politique se donnent donc des objets voisins, qu'ils abordent en fonction de leurs références, de leurs cadres

théoriques, de leur rapport au terrain, avec des emprunts réciproques mais que l'on peut juger encore trop timides.

Les questionnements ne sont cependant pas exactement les mêmes. En s'appuyant sur les acquis des recherches sur les interventions de développement, les relations entre usagers et agents des services publics ou collectifs, les réformes des administrations, ou les transferts de modèle, il s'agit pour la socio-anthropologie d'élargir son questionnement, d'une part en remontant en amont des interventions et des dispositifs de terrain vers les lieux de production des normes, des modèles, des politiques, et d'autre part en déplaçant le regard vers des lieux ou des espaces qui se situent en dehors ou en marge des thèmes d'intervention de l'État et de l'aide (Lavigne Delville, 2016). À travers cela, il s'agit aussi de prendre en compte la grande diversité des configurations d'action publique et des formes qu'y prend l'aide, et de banaliser le « développement » en le considérant comme une forme spécifique d'action publique, en partie extravertie et internationalisée, qui a été historiquement mise en place dans les pays « sous régime d'aide ». Du point de vue de la science politique, il s'agit de :

*« [...] participer aux débats sur la construction de l'État à travers l'étude de la configuration des politiques publiques sur le continent en les appréhendant comme des expressions et des outils de la fabrication de l'État, [ce qui suppose que] l'analyse des secteurs de politiques publiques en Afrique soit systématiquement mise en articulation avec la sociologie de l'action publique et la sociologie historique de l'État » (Darbon et Provini, 2018 : 11).*

Si « les débats sur l'État et le pouvoir africains ont été posés en premier lieu par les anthropologues » (Gazibo et Thiriot, 2009 : 22) étudiant le fonctionnement quotidien de l'État local ou décentralisé, ces deux champs scientifiques convergent pour poser l'action publique comme un objet de recherche permettant de renouveler le regard sur l'État en Afrique.

Au-delà des différences de sensibilité ou d'approche, et parfois de rapport au terrain, ces différents travaux appellent en tout cas à prendre au sérieux l'enchâssement de l'action publique et des politiques publiques

dans l'histoire, la société, le politique. Le présent dossier poursuit la valorisation scientifique du 12<sup>e</sup> colloque international de l'APAD<sup>1</sup>, qui avait pour thème « La fabrique de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », et se situe dans la continuité du n° 45 d'*Anthropologie & développement*, lui aussi issu de ce colloque. Tout en explorant des formes variées de coproduction de l'action publique par différents acteurs, ce premier dossier thématique proposait un cadre d'analyse et mettait l'accent sur le caractère internationalisé et extraverti de l'action publique en Afrique. Les textes réunis dans le présent dossier<sup>2</sup> poursuivent cette exploration de facettes variées de l'action publique en Afrique, des pratiques locales aux rapports entre bailleurs de fonds et gouvernements nationaux. Certaines contributions portent sur des secteurs particuliers d'activités : la santé, avec les médicaments mis à disposition contre le paludisme au Bénin et au Ghana (Pourraz, Baxerres et Cassier) ; l'éducation, avec la fabrique des statistiques scolaires au Bénin (Fichtner) ; l'électricité, avec les formes de « privatisation » informelle de l'électricité en république démocratique du Congo (Mpiana Tshitenge) ; le foncier, avec la réforme de la gestion foncière visant l'instauration du cadastre au Mali (Bertrand). Tandis que d'autres explorent des perspectives variées de la fabrique de l'action publique, telles les politiques de « bonne gouvernance » au Burundi (Hirschy), la gouvernance de la laïcité au Burkina Faso (Ouédraogo), ou encore les concurrences entre services techniques et ONG (Kaboré). Les articles insistent sur la pluralité des acteurs – tant nationaux qu'internationaux – engagés dans l'action publique, questionnent le pouvoir d'influence des acteurs internationaux, mettent en avant des enjeux de contrat social, et finalement nous appellent à prendre au sérieux l'enclassement social et politique de l'action publique, et son inscription dans des contextes, des histoires, des réseaux d'acteurs. Trois grands axes sont particulièrement mis en avant dans ces articles.

---

<sup>1</sup> « La fabrique de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », colloque coorganisé par l'APAD, l'université d'Abomey-Calavi, le LADyD, le LASDEL et l'IRD, Cotonou, 17-20 novembre 2015.

<sup>2</sup> Dont deux ont bénéficié de l'atelier d'écriture organisé, suite au colloque de Cotonou, par l'APAD et le LADyD en septembre 2016 à Cotonou. L'article d'Issifou Abou Moumouni, publié dans le n° 45, avait aussi bénéficié de cet atelier.



## La gouvernance par le bas : carences institutionnelles, concurrences entre acteurs et normes pratiques

Trois textes de ce dossier explorent la question des rapports entre acteurs publics et privés dans l'action publique, des relations de concurrences et de complémentarités qu'ils entretiennent, entre eux et avec les administrations publiques, et de leurs pratiques effectives, au-delà des normes.

On le sait, tant au Nord qu'au Sud, le tournant néolibéral met en cause la centralité de l'État et contribue à une « démographie galopante des acteurs pertinents dans les politiques publiques » (Massardier, 2003 : 76), tantôt perçue comme signe de complémentarité et d'efficacité (la participation d'acteurs associatifs ou privés d'un côté, des usagers de l'autre, étant censée permettre une plus grande pertinence des décisions publiques et une plus grande efficacité de la mise en œuvre), tantôt comme porteuse d'instabilité, d'incohérences, d'inefficacité, voire d'ingouvernabilité (*ibid.* : 140). Cette tendance est encore plus marquée en Afrique avec la multiplication, depuis les années 1990, des ONG, projets de développement, associations, collectivités locales, fondations, mécènes, mouvements religieux, etc., tant nationaux qu'internationaux. La dynamique des champs organisationnels, les rapports entre organisations, et les relations de complémentarité, concurrence, superposition, évitement, neutralisation, etc. qu'elles entretiennent entre elles, sont une clé d'analyse pour comprendre la gouvernance des services publics et collectifs.

Une seconde clé, complémentaire, porte sur l'analyse des pratiques. Il s'agit de mettre en évidence les régularités, les routines qui émergent des interactions répétées entre acteurs (usagers comme fournisseurs de services) dans ce contexte de multiplication des acteurs intervenant sur les problèmes publics. C'est cela même la définition de la gouvernance, au sens empirique et non normatif du terme qui est celui de la socio-anthropologie (Blundo et Le Meur, 2009). Entre pluralité des normes, carences institutionnelles, décalages d'intérêts et stratégies opportunistes, les pratiques sont en effet structurellement, même si c'est à des degrés variables, en décalage par rapport aux normes censées régir un secteur donné. L'analyse « par le bas » est seule à même de décrire la réalité des

pratiques et donc le fonctionnement réel des services et des administrations, les décalages entre les normes et les pratiques étant une clé d'entrée particulièrement riche pour interroger les représentations et les pratiques des acteurs de l'action publique, usagers comme « offreurs de service », et à partir de là de mettre au jour les normes pratiques qui les régissent, c'est-à-dire :

« [...] les diverses régulations informelles, tacites ou latentes, qui sous-tendent les pratiques des acteurs, non conformes aux normes officielles ou formelles, et qui expliquent par leur existence même la convergence relative de ces pratiques » (Olivier de Sardan, 2010 : 12).

Ce qui permet ensuite d'identifier les différentes raisons de ces décalages, les formes de bricolages et d'innovations que les uns et les autres mettent en place, pour tenter de stabiliser des dispositifs, en améliorer l'effectivité et/ou en tirer partie, dans des stratégies qui peuvent être *adaptatives* (qui « permettent de rendre des normes abstraites et impersonnelles compatibles avec des contextes particuliers et des situations singulières »), *transgressives* (qui « nuisent gravement à la délivrance de services publics de qualité ou au fonctionnement efficient des administrations ») ou *palliatives* (qui « facilitent de façon "bricolée" la délivrance d'un service, tout en ouvrant la porte à des privatisations informelles ») (Olivier de Sardan, 2014 : 10-11).

La place des référentiels internationaux et les modalités par lesquelles ils peuvent être importés dans l'espace national sont particulièrement bien illustrées par l'exemple de l'arène scolaire au Bénin. Peut-on avoir une même vision de l'école, peut-on la gouverner de la même manière, selon qu'on est guidé par une politique internationale de l'éducation pour tous ou par une politique nationale ? S'intéressant à la production des statistiques scolaires au Bénin, Sarah Fichtner souligne comment l'objectif de l'Éducation pour tous, centré autour des mots clés du partenariat éducatif, du volontarisme et de l'efficacité, implique un changement de la politique éducative, en particulier en ce qui concerne les effectifs scolaires et le taux de redoublement, et comment les statistiques scolaires, censées objectiver la situation des écoles et déterminer les décisions de l'administration scolaire, sont soumises aux logiques d'intérêts des directeurs d'école :

*« La production des chiffres, n'est pas seulement une tâche à accomplir pour informer l'État, les ONG et les partenaires techniques et financiers, elle est un outil de la gouvernance locale dans un contexte globalisé : elle touche aux relations entre directeur et parents d'élèves, au financement de l'école, à la dotation en manuels scolaires, aux vivres de la cantine scolaire et à la sélection scolaire à travers les notes et les pratiques du redoublement » (Fichtner, ce numéro : 46).*

Les directeurs d'école font face à des injonctions contradictoires (limiter le redoublement et avoir de bons taux de réussite aux examens), à des dotations budgétaires insuffisantes, à des pressions des associations de parents d'élèves. Ils ont aussi leurs propres stratégies de carrière, et avoir réussi à obtenir l'ouverture de nouvelles classes est un atout. Dès lors :

*« La fabrique des chiffres devient un "jonglage" pour présenter une image réaliste et harmonieuse du développement progressif de l'école et de sa "bonne gouvernance", en même temps que pour atteindre les différents objectifs (financiers, carriéristes) des acteurs engagés dans leur production. Le contrôle par les chiffres de la gestion scolaire, de son évolution et de sa "situation morale", instauré pour gérer la distance et la méfiance du gouvernement, est alors limité par le caractère instrumental de ces chiffres dans l'arène scolaire et l'insuffisance des moyens pour les vérifier » (ibid. : 54).*

La manipulation des statistiques relève ici plutôt de stratégies *adaptatives*, face aux injonctions contradictoires auxquelles sont soumis les directeurs d'école. Cette contribution montre comment l'exigence implicite des bons chiffres par les politiques internationales de l'aide, conduit à des petits arrangements par les acteurs à différents niveaux, favorisant le travestissement de la réalité et la fabrication de plusieurs réalités de papier, légitimant les objectifs différents des acteurs impliqués dans l'arène scolaire.

L'ampleur des arrangements avec la norme est sans commune mesure dans les services de base qui font face à des carences institutionnelles fortes. Jean-Pierre Mpiana Tshitenge nous fait plonger dans le quotidien du service de l'électricité à Kisenso, dans la périphérie de Kinshasa. Face aux multiples défaillances de la Société nationale d'électricité (SNEL) et de ses agents, les usagers ont développé des modes palliatifs d'accès à

l'électricité. Les agents de la SNEL acceptent des raccordements illégaux, dont certains sont ensuite régularisés et d'autres non. Les usagers se cotisent parfois pour financer un transformateur ou une prolongation de réseau. Ils accordent à d'autres l'accès à leur compteur, à travers un réseau dense et indémêlable de fils électriques qui traversent les rues. Tirant des profits individuels de ces arrangements, les agents de la SNEL sont des parties prenantes actives de cette privatisation informelle de la distribution d'électricité, qui contribue à étendre l'accès au service au-delà de l'offre officielle tout en aggravant la crise financière de la compagnie.

*« Les usagers, plus complices que victimes, semblent préférer cette forme de régulation très pratique qui assouplit en coût et en temps les procédures formelles d'accès à l'électricité. Ainsi, ces modes alternatifs de délivrance et d'accès à l'électricité font émerger des espaces de régulation conjointe alliant la régulation de contrôle de l'entreprise étatique et la régulation autonome des acteurs locaux » (Mpiana Tshitenge, ce numéro : 68).*

Laisant libre cours aux arrangements informels entre acteurs locaux et entre agents du service publics et acteurs locaux, ce processus permet à l'État de conserver en apparence ses prérogatives et ses droits souverains, tout en choisissant délibérément de ne pas les exercer complètement afin d'obtenir le consentement des citoyens. Cette forme de délivrance palliative du service public d'électricité instaure un espace de régulation conjointe où s'articulent régulations de contrôle et régulations autonomes, dans des arrangements « par le bas » qui rappellent à certains égards les partenariats publics-privés prônés par le référentiel néolibéral.

À travers le cas de l'Union fraternelle des croyants (UFC), à Dori (Burkina Faso), Koudbi Kaboré étudie quant à lui les concurrences institutionnelles, par l'analyse de l'évolution des relations entre services techniques agricoles, ONG et administration territoriale dans le champ du développement rural, et met en évidence les rivalités sourdes qui se développent entre ces acteurs de la sécurité alimentaire pour la supervision et le contrôle des organisations paysannes. Fondée en 1969, l'UFC a la particularité d'être une ONG confessionnelle, promouvant le dialogue interreligieux entre catholiques et musulmans en même temps que le développement agricole, avec une gouvernance partagée entre représentants de ces deux religions. Bénéficiant de soutiens des réseaux

de l'Église, elle s'est rapidement imposée comme un acteur central de l'aide alimentaire, puis du développement agricole dans la région, par l'appui à des groupements maraîchers, et des aménagements hydro-agricoles. L'ONG s'est progressivement structurée, suivant l'évolution des politiques nationales qui veulent faire des ONG des auxiliaires de l'État, avant de connaître une grave crise de gouvernance qui a induit une mise en sommeil. Grâce à la reprise de ses financements internationaux, l'UFC se relance en 1999, à travers une restructuration et une professionnalisation de son organisation, au moment où l'État réorganise sa politique et son emprise sur la structuration du monde rural : les groupements doivent se structurer au sein de la chambre d'agriculture, les services techniques doivent s'autofinancer par des prestations de service. Alors que l'UFC reste présentée comme un exemple par l'administration territoriale, les relations se tendent avec les services techniques qui lui reprochent de conserver la tutelle et le monopole de l'appui aux groupements qu'elle a créés, et d'avoir ses propres équipes techniques au lieu de mobiliser (moyennant finance) les services de l'État. Les agents des services techniques de l'agriculture contestent la bienveillance de l'administration territoriale envers l'UFC, renforcée avec la crainte de la radicalisation religieuse, et qui lui permet de développer des pratiques hors normes et de se soustraire à leur contrôle. Les tensions qui opposent les acteurs de l'UFC aux structures étatiques apparaissent ainsi avant tout comme le reflet des évolutions affectant les relations entre les ONG et les structures étatiques depuis le retour de l'État sur le devant de la scène du développement au début des années 2000 :

*« Faute de ressources publiques structurelles suffisantes, [les services techniques de l'État] sont eux-mêmes amenés à vendre leurs services. Devenus eux-mêmes des courtiers locaux, ils ne peuvent qu'entrer en concurrence avec les acteurs privés sur le terrain du développement » (Kaboré, ce numéro : 116).*

Et cela suscite rivalités et jalousies.

## Politique, enjeux de contrat social et formulation des problèmes publics

Les tensions entre acteurs de l'action publique ne sont pas seulement le reflet de concurrences institutionnelles ou d'enjeux de rente financière. Elles peuvent aussi traduire des divergences entre projets de société, des luttes pour faire émerger des problèmes publics ou pour imposer une façon de les penser. L'action publique est aussi une question de « *polity* », de façon de penser la société, de contrat social (Leca, 2012). Deux textes illustrent cette dimension.

La question de l'équilibre entre religions au Burkina Faso est un sujet sensible. La contribution de Yacouba Ouédraogo analyse le processus ayant conduit à la mise à l'agenda de la gouvernance de la laïcité au Burkina Faso dans un contexte de réislamisation en Afrique subsaharienne.

*« Au Burkina Faso, les associations musulmanes francophones, insatisfaites de la gestion de la laïcité par l'État, engagent une lutte à partir du début des années 1990, non pas pour remettre en cause la laïcité constitutionnelle, mais pour réclamer plus d'équité dans le traitement des confessions religieuses » (Ouédraogo, ce numéro : 119).*

Le retour de la démocratie en 1990 a, comme dans d'autres pays, ouvert un espace pour les revendications religieuses. Récentes, les jeunes organisations de lettrés francophones musulmans contestent la place historique du catholicisme dans l'État et les déséquilibres entre religions dans les jours fériés, la présence à la télévision, les postes de représentation dans les instances de dialogue politique. Elles critiquent la politique de l'État vis-à-vis du voile islamique. Ces contestations sont mises sur la scène publique à l'occasion d'un colloque initié par une association musulmane en 2007. En 2011, la crise sociopolitique qu'a vécue le régime de Blaise Compaoré a amené ce dernier à créer un Conseil consultatif sur les réformes politiques, qui intègre les organisations religieuses. Les associations musulmanes revendiquent la création d'un observatoire de la laïcité. L'État refuse mais organise en 2012 un Forum national sur la laïcité, qui suscitera de vifs débats sur le sens de la laïcité au Burkina Faso, entre une vision positive des religions et les craintes d'une trop forte présence

dans l'État, et des compromis sur les questions de représentation et de présence dans l'espace médiatique.

Cette frange spécifique des organisations musulmanes illustre ainsi « l'émergence d'une société civile musulmane qui, sans être contestatrice, frondeuse ou rebelle, s'inscrit dans un courant critique des rapports entre l'État et les confessions religieuses » (Ouédraogo, ce numéro : 137-138), et se revendique de la laïcité pour poser le problème des rapports entre religions dans leur traitement par l'État et dans l'espace public, et tenter de les renégocier. Face au spectre de l'islamisme qui se développe dans le monde et également dans la sous-région, ce débat sur la laïcité représente finalement aussi une opportunité pour les différents protagonistes, l'État en premier lieu : au-delà de la revendication d'un traitement égalitaire par les associations musulmanes, il s'agissait aussi pour l'État de contrer les risques de montée du djihadisme et pour les catholiques et les protestants de mettre en avant leur crainte d'une remise en cause de leur liberté religieuse. Ce cas montre comment la revendication d'un groupe d'acteurs a été prise en compte dans un contexte politique spécifique, et comment leur façon de poser le problème a été reformulée en fonction d'enjeux locaux et globaux.

C'est d'un autre type de problème public, le foncier, que traite l'article de Monique Bertrand. Suivant le double fil des *politics* et des *policies* autour d'une question qui est au cœur du contrat social, l'auteure propose une lecture particulièrement fine de la façon dont l'urgence d'une réforme foncière est – une nouvelle fois – mise à l'agenda par le gouvernement malien. Au lendemain des élections législatives de 2014 censées tourner la page de la crise politique de 2012 (coup militaire et occupation djihadiste), cette réforme s'insère en effet « dans un contexte présenté comme de 'sortie de crise' : non pas dans un cadre routinier de renforcement de capacités institutionnelles [...], mais en opération de sauvetage de la cohésion sociale et du crédit territorial de l'État » (Bertrand, ce numéro : 143-144). Les multiples conflits fonciers et spoliations ne sont pas nouveaux, mais ils ont été particulièrement médiatisés à cette époque. Ils vont être mis en avant par le pouvoir dans une opération de critique de la gouvernance précédente et de mise en scène d'une volonté d'assainir le secteur, preuves du volontarisme du nouveau pouvoir. L'auteure suit pas à pas cette nouvelle tentative de réforme, depuis sa mise sur agenda, en

interrogeant les cadrages contradictoires dont elle est l'objet et l'élaboration des stratégies d'action, puis en examinant les enjeux de captation et d'instrumentalisation politique de la rente foncière, d'arbitrage des concurrences à l'œuvre autour de différentes compétences administratives et des groupes sociaux qui en usent. Au départ, le discours politique dénonce vigoureusement les pratiques frauduleuses dont sont victimes les simples citoyens, et met en avant des mesures d'urgence. Mais il glisse vite sur la mise en avant – une nouvelle fois – d'une solution miracle mais peu définie, le cadastre, dont les liens avec le problème politique identifié ne vont pas de soi.

La formulation du problème comme problème de gouvernance, posant la question des rapports entre État et citoyens, se transforme en formulation technicisée et bureaucratisée. L'apparente volonté réformatrice se heurte rapidement aux corporatismes, aux rivalités institutionnelles entre ministères. La ressource foncière est un énorme enjeu de rente et suscite de constantes tensions entre des bureaucraties jalouses de leur information, peu disposées à la concertation, promptes à déclarer les autres incompetentes pour justifier leurs propres raccourcis de procédure. Trois ministres se succèdent, aux styles personnels très différents. Le budget estimé dépasse largement les moyens de l'État malien, qui réduit ses engagements, et les bailleurs de fonds ne suivent pas. Sur le terrain, « la suspension décrétée d'en haut [de la délivrance de titres] n'a pas d'effet autre que pervers, et montre la force d'arrangement de la demande avec la bureaucratie locale » (Bertrand, ce numéro : 160). Cruciale, mais verrouillée par un enchevêtrement complexe d'institutions, d'intérêts et de routines administratives, la volonté de traiter la question foncière se confronte à la difficulté de l'action politique, à laquelle se couple la dépendance aux moyens externes.

### **Une coproduction internationalisée de l'action publique : résistances et impositions dans les relations d'aide**

Les deux derniers textes de ce dossier abordent de front la question des rapports complexes entre institutions nationales et internationales, et celle de la volonté et de la capacité des acteurs et des institutions nationales à faire valoir leurs priorités et leurs stratégies, dans un contexte marqué par



la dépendance aux financements externes et la prévalence des modèles imposés.

En examinant les dispositifs d'approvisionnement en médicaments contre le paludisme au Bénin et au Ghana, Jessica Pourraz, Carine Baxerres et Maurice Cassier discutent des rapports entre acteurs transnationaux et nationaux dans ce domaine spécifique de l'action publique, pris en charge par un oligopole d'organisations transnationales centralisées. Comme plusieurs pays africains, le Ghana et le Bénin dépendent des subventions du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et de la President's Malaria Initiative des États-Unis pour approvisionner en médicaments antipaludiques leurs secteurs publics, voire privés. Pour des raisons d'économies d'échelle, ces organisations ont, à partir du milieu des années 2000, progressivement pris en charge les commandes de médicaments, générant de nouveaux réseaux d'approvisionnement qui entrent en concurrence avec les dispositifs nationaux existants.

*« La multiplication des réseaux et des circuits d'achat génère une fragmentation du système d'approvisionnement dans les pays qui conduit à des dysfonctionnements dans la gestion des médicaments tels que des ruptures ou des excédents d'approvisionnement »  
(Pourraz, Baxerres et Cassier, ce numéro : 180).*

Les acteurs transnationaux ont alors cherché à impulser certaines formes d'appropriation au niveau des États afin de répondre aux problèmes d'inefficacité des systèmes d'approvisionnement qu'ils ont eux-mêmes générés. Le cas de la mise à disposition des médicaments contre le paludisme dans ces deux pays illustre bien le fait que les dispositifs d'action publique sont issus de processus de négociations pluri-acteurs (État, bailleurs, institutions locales, opérateurs), et que ces négociations tendent aussi à se poursuivre lors de la mise en œuvre, notamment du fait des réactions des populations et des institutions locales. La situation des deux pays est cependant différente, en particulier du fait de l'existence au Ghana de firmes pharmaceutiques. Mais, en conditionnant les aides financières à l'achat de médicaments pré-qualifiés par l'Organisation mondiale de la santé, ces acteurs transnationaux excluent les firmes ghanéennes de leurs appels d'offres (qui bénéficient avant tout aux firmes américaines), ce qui est contesté par d'autres acteurs du développement, qui prônent au contraire d'appuyer la montée en gamme des industries

nationales. Les dispositifs nationaux de distribution demeurent très spécifiques à ces deux pays, du fait de l'histoire du secteur, mais l'organisation du secteur doit autant, sinon plus, à la façon dont les acteurs transnationaux adaptent leurs stratégies dans un contexte donné qu'à une réelle capacité nationale de formulation des politiques.

*« Ce paradoxe, relevé aussi bien au Bénin qu'au Ghana, découle de la contradiction structurelle de l'aide internationale au développement qui oscille entre le principe d'une plus grande autonomie des institutions nationales, prônée par l'objectif de l'appropriation, et celui d'une plus grande efficacité de sa mise en œuvre en réponse aux logiques internes des institutions internationales. Ces éléments démontrent l'usage stratégique et les limites fondamentales du concept d'appropriation » (Pourraz, Baxerres et Cassier, ce numéro : 187-188).*

Dans ce cas, le contrôle des moyens financiers donne aux organisations transnationales un pouvoir central sur la filière. Il ne suffit pas toujours, comme le montre l'article de Justine Hirschy, qui interroge les politiques de « bonne gouvernance » au Burundi. Elle questionne les relations entre l'État burundais (élites au pouvoir et administration) et les bailleurs de fonds (principalement la Belgique et la Banque mondiale) autour de la stratégie nationale de bonne gouvernance. Élu en 2000 à la suite de la transition post-guerre civile, le président Pierre Nkurunziza avait fait de la bonne gouvernance un slogan central. Il a créé un ministère dédié, confié à l'opposition, et lancé la définition d'une stratégie nationale. Les financements affluent. Plus encore, l'élite du parti au pouvoir n'a de cesse d'élaborer des mesures visant à neutraliser son potentiel de changement. Définie tardivement, la stratégie s'aligne formellement sur les priorités définies par les bailleurs de fonds, mais manque de contenu, malgré les pressions de ces derniers.

*« Alors que le gouvernement s'était largement aligné au niveau discursif sur les standards internationaux en termes de "bonne gouvernance", les pratiques semblent peu à peu s'en éloigner. À mesure que les élections de 2015 se rapprochent, l'élite du CNDD-FDD au pouvoir va non seulement réinterpréter les normes internationales, mais également les détourner et les bloquer afin d'assurer la survie politique du régime » (Hirschy, ce numéro : 195).*

Restrictions à la liberté d'expression et arrestations arbitraires recommencent. L'enjeu du maintien au pouvoir est tel que le régime préfère perdre des soutiens financiers. L'influence exercée par les bailleurs de fonds se situe avant tout au niveau bureaucratique, c'est-à-dire par des interactions entre les fonctionnaires de l'administration burundaise et internationale ainsi qu'au niveau des discours politiques. Mais, les questions de « bonne gouvernance » sont hautement politiques et les tentatives des bailleurs de fonds pour influencer les pratiques dans ce domaine sont mises en échec lorsqu'elles se heurtent aux enjeux de maintien au pouvoir.

*« Élément central du processus de paix, en 2000, les politiques de "bonne gouvernance", n'ont pas atteint les objectifs escomptés et c'est sous le signe de la violence ainsi que de la peur que débute le troisième mandat du président Nkurunziza. En parallèle, les récentes coupes des bailleurs de fonds ont, en réduisant les capacités de redistribution du régime, non seulement conduit à un rétrécissement des cercles bénéficiaires, mais également renforcé les besoins du CNDD-FDD d'asseoir son pouvoir par la coercition » (Hirschy, ce numéro : 212).*

Ces deux textes mettent bien en exergue l'ambivalence des rapports entre acteurs nationaux et acteurs internationaux de l'action publique autour de l'aide internationale, ainsi que l'équivocité des processus par lesquels cette action peut être négociée, adaptée, contestée, voire détournée. Loin des schémas manichéens opposant acteurs nationaux et internationaux, ils donnent à voir l'enchevêtrement des acteurs, mais dans des configurations très différentes, où la capacité des acteurs nationaux varie considérablement.

Balayant une large gamme de configurations, depuis l'émergence des problèmes publics jusqu'aux contradictions de la mise en œuvre, les articles réunis dans ce dossier contribuent à affiner notre compréhension des dilemmes et des enjeux de l'action publique en Afrique, ainsi que leur enchevêtrement social et politique, et leur inscription dans la globalisation.

## Bibliographie

- BAYART J.-F., 1999, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 5(1) : 97-120.
- 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, Leiden, Brill Academic Pub.
- CHAUVEAU J.-P. (éd.), 2017, « La gouvernementalité rurale dans les pays du Sud », *Critique internationale*, 75, dossier, Paris, Presses de sciences po.
- DARBON D. et PROVINI O., 2018, « "Penser l'action publique" en contextes africains. Les enjeux d'une décentralisation », *Gouvernement et action publique*, 2(2) : 9-29.
- FRESIA M. et LAVIGNE DELVILLE P. (éds), 2018, *Au coeur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*, Paris/Marseille/Montpellier, Karthala/IRD/APAD.
- GAZIBO M. et THIRIOT C. (éds), 2009, *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala.
- GRÉGOIRE E., KOBIANÉ J.-F. et LANGE M.-F. (éds), 2018, *L'État réhabilité en Afrique. Réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*, Paris, Karthala.
- GRÉGOIRE E. et LANGE M.-F., 2018, « Politiques publiques, développement et mondialisation en Afrique subsaharienne », in GRÉGOIRE E., KOBIANÉ J.-F. et LANGE M.-F. (éds), *L'État réhabilité en Afrique. Réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*, Paris, Karthala : 19-45.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2016, « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », *Anthropologie & développement*, 45 : 33-64.
- LECA J., 2012, « L'État entre politics, policies et polity. Ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, 1(1) : 59-82.
- MASSARDIER G., 2003, *Politique et action publiques*, Paris, Armand Colin.

- 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., 2014, *La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens. Connaître la culture bureaucratique pour la réformer de l'intérieur. Rapport réalisé pour le Haut-Commissariat à la modernisation de l'État*, Niamey, LASDEL, 79 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. et PICCOLI E. (éds), 2018, *Cash transfers: an anthropological approach. The revenge of contexts*, London, Berghahn Press.
- 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.
- PETITEVILLE F. (éd.), 2017, « La (dé)politisation des organisations internationales », *Critique internationale*, 76, dossier, Paris, Presses de sciences po.
- 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, Academia.



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

Sylvie Ayimpam est chercheure affiliée à l'Institut des mondes africains  
secrétaire générale adjointe de l'APAD  
E-mail : ayimpam@mmsh.univ-aix.fr



# The Local Fabrication of School Statistics

---

## Actors, Practices and Issues at Stake in a Primary School in Benin

*Sarah Fichtner*

*Fondé sur une recherche ethnographique de 12 mois dans une école primaire en zone rurale au Bénin en 2012/13 et 2014, l'article s'intéresse aux « petits arrangements » autour de la fabrique locale des statistiques scolaires : entre exigences internationales, stratégies et marges de manœuvre locales. Au travers des exemples de deux variables clés qui informent la politique internationale de l'Éducation pour tous – l'effectif des élèves et leurs taux de redoublement –, l'étude montre comment les acteurs impliqués dans l'arène scolaire font, représentent et gouvernent leur école par les chiffres. Dans cette perspective, les représentations chiffrées constituent surtout des outils de la micropolitique scolaire (notamment par rapport aux ressources budgétaires et à la réputation de l'école) et de l'(auto)contrôle bureaucratique de ses acteurs, plutôt que des instruments fiables pour informer et contrôler la macropolitique du développement.*

*Based on 12 months of ethnographic research in a primary school in rural Benin in 2012/13 and 2014, this paper focuses on the "little arrangements" organised around the local fabrication of school statistics which arise from the interaction between demands at international level, and strategies given room for manoeuvre at local level. Based on two key variables central to international policies of Education For All, namely school enrolment and repetition rates, this study shows how the actors involved in the school arena represent, govern and "do the school" through the production of these numbers. The data demonstrates that school statistics reflect the results of micro-political strategies to enhance budget allocation and school reputation, and reflect the bureaucratic (self) control of the actors involved, rather than being reliable instruments that can inform or measure macro policies of development.*

## Introduction<sup>1</sup>

With the rise of “neo-liberal bureaucratization” technologies (Hibou, 2013), focusing on effective management, benchmarking and accountability in the public sector (Bruno and Didier, 2013; Ozga *et al.*, 2009), and within the framework of the global partnerships set up to achieve the Millennium Development Goals – including Education For All –, the quantity, quality and necessity of statistical production have changed, particularly in the countries of the Global South. The field of statistics is no longer an exclusive domain of the central State<sup>2</sup>. It is, in addition, a mechanism for informing and (self) monitoring a public action that involves different actors in “partnership”<sup>3</sup>. Established for a “more effective” government of public policies, this device affects every aspect of the daily life of institutions, such as schools in the education sector or hospitals in the field of health, where data is produced which then feeds into national and international indicators.

The analytical perspective that guides this article is based on studies on statistics and indicators as representations, practices and “quantification technologies” which contribute to the production of globalized governmental knowledge (Rottenburg *et al.*, 2015; Samuel, 2013). In addition, it is influenced by scholarship that analyzes “governance by

---

<sup>1</sup> This is the English version of an article that was written in French (“La fabrique locale des statistiques scolaires : acteurs, pratiques et enjeux dans une école primaire au Bénin”) for the *Revue d’Anthropologie des Connaissances*, vol. 10, number 2, 2016, pp. 261-278 (DOI : 10.3917/rac.031.0261). It has been part of the special issue “Measurements and standards: Political technologies in African government” directed by Lydie Cabane & Josiane Tanchou. It has been presented at the APAD conference 2015 in Cotonou. The author thanks those present at the conference, the anonymous peer reviewers, the editorial board at the *Revue d’Anthropologie des Connaissances* and the coordinators of the special issue for their stimulating comments. It is published in *Anthropologie & Développement* with the consent of the editors of the *Revue d’Anthropologie des Connaissances*. For further information contact Marc Barbier, Société d’Anthropologie des Connaissances, UMR LISIS, université Paris-Est Marne-la-Vallée.

<sup>2</sup> The term “statistics” derives in its etymology from the notion of knowledge about the State (Desrosières, 2000: 16; Foucault, 1991: 138).

<sup>3</sup> The term “partnership” is placed in quotation marks to indicate its problematic neoliberal ideological conceptuality that tends to mask the unequal power positions between “developers” and “developing countries” (see Abrahamsen, 2004; Lange, 2003).



numbers” (Ozga *et al.*, 2009) as a “political technology of the self” (Shore and Wright, 2000: 62) with reference to Foucault (1994) and Rose (1991). This device, studied here through the process of the local fabrication of statistics<sup>4</sup>, “responsibilizes” the actors in their self-assessments in accordance with the conditionalities imposed to positively influence their reputation and, further on, their career (Merry, 2011: S90)<sup>5</sup>.

Despite the growing interest in analyzing the transformation, effects and sociopolitical limits of “school measurements” (Normand, 2005, 2006; Cusso, 2008; Deleigne, 2004; Garcia, 2002; Gérard and Pilon, 2005; Samuel, 2013; Vinokur, 2008), very few studies address what is the focus of this article: the production of school statistics at the “grassroots level”.

Based on ethnographic research of everyday life in a public primary school in a village in north-eastern Benin called Alafia, I am interested in the “adapted” fabrication of two key variables that inform the international policy of Education For All: the number of pupils, which enters for example into the calculation of the school enrolment rate of a locality<sup>6</sup>, and the overall repetition rate of the school, which is an ingredient for measuring the internal efficiency of the education system.

In doing so, I study the local arena of the school in the context of the “new global school order” (Lange, 2003; Laval and Weber, 2002) promoting universal basic education not only as an objective in itself, as a human right, but also as one of the main instruments – and indicators – of poverty reduction and economic and human development (Bianchini, 2008; Cusso, 2008). In this context, governance through structural

---

<sup>4</sup> See also Fichtner (2014a).

<sup>5</sup> According to Merry (2011: S90) the “turn to indicators is part of a new form of governance, one that engages the person in governing himself or herself in terms of standards set by others. This new form of governance emphasizes “responsibilization”, in which individuals are induced to take responsibility for their actions [...]. In some of the most successful examples, such as grades in school, the indicator comes to shape subjectivity, defining for the individual his or her degree of merit”.

<sup>6</sup> According to the commonly accepted statistical definition, the (primary) enrolment rate refers to the ratio of the number of children enrolled in primary school who belong to the age group that officially corresponds to primary schooling (numerator), divided by the total population of the same age group (denominator). This ratio is in fact called “net enrolment rate” (Gérard and Pilon, 2005: 202).

adjustment and conditional austerity of the 1980s and 1990s has been replaced – at least in development discourse – by governance based on “voluntary funding initiatives” implying models of “partnership” such as the Fast Track For Education For All (Samuel, 2013: 263)<sup>7</sup>. These initiatives are accompanied by instruments that measure their impact through comparable indicators in order to support the definition of precise policy orientations and their implementation from a distance.

It is not our primary concern to discuss the “poor quality” of statistics (Jerven, 2013), as not necessarily representing a reliable instrument for informing and monitoring (macro) educational policy or for changing local practices (although my case studies also show that this is the case). Rather, my intention is to focus on the (micro)political processes (Ball, 1987) by which local actors, namely the school principal and the parents committee, make, manipulate and “adapt” school statistics. Through this process, these actors follow their own interests by exploiting the “room for manoeuvre” built into the “remote” control of the school arena. Far from presenting a harmonious space, this arena proved to be “a place of concrete confrontations of social actors interacting on common issues” (Bierschenk and Olivier de Sardan, 1998: 262), a “zone of negotiation” (Rottenburg, 2002: 234) around “representation practices” (*ibid.*: 14).

Addressing the day-to-day functioning of the school through its “practical norms” (Olivier de Sardan, 2014: 407) and grasping the “real” comportment of its actors by analyzing its encrypted and listed bureaucratic procedures, makes it possible to differentiate analytically between the actual management of the school from its image presented on paper. The production of statistics is not only a tool for informing the State, NGOs and technical and financial partners on the school’s functioning or progress; it is also a tool of local governance in a globalized context. It shapes the relationship between the school principal and parents, the funding mechanisms of the school, and the provision of

---

<sup>7</sup> The Education For All (EFA) Fast Track Initiative was launched in 2002 and is administered by the World Bank. It brought together all major donors and developing countries whose strategy for achieving the EFA goals, developed in their National Education Plans, was considered “good” and “credible”. In 2011 the initiative was renamed the Global Partnership for Education, see [www.globalpartnership.org](http://www.globalpartnership.org) (accessed 20/03/2015).

textbooks and food for the school canteen. Through the creation of classes and manipulation of repetition rates, the production of statistics impacts on wider school selection processes. In this sense, the fabrication of statistics constitutes a “political technology of the self” through which actors manage and justify their actions which impact on their material situation as well as on their reputation and career. For instance, they open new classes and inflate numbers to increase the enrolment rate in “their” school and they select repeaters to improve “their” success rate in exams. I cover these two examples of the fabrication of statistics in the two sections below.

My ethnographic research of 12 months in 2012/13 and 2014 consisted of participant observation of the school’s daily life, the consultation of school documents, and semi-structured interviews and conversations with actors in the school arena (the school principal, teachers, parents, pupils, NGOs, local authorities, administrators, but also representatives from the Ministry of Education and the office in charge of education at the level of the *département*, consultants, experts and representatives of international organizations). The long duration of my fieldwork made it possible to grasp the process of the creation and “adaptation” of school statistics from the beginning of the school year until the end.

### The “adapted” calculation of the number of pupils

Statistics relating to the number of pupils have always been major representation and control techniques for the administrative management of educational institutions, both at national and local levels. First, they guide the creation of teaching posts, inform the school budget, and shape the allocation of equipment or the construction of classrooms. Second, statistics on pupil numbers inform the State and its international “partners” about the development of the school population. Finally, they provide information on the “moral situation” of the school institution (Briand, Chapoulie and Peretz, 1979: 672). Under the influence of NGOs and donors, who increasingly act as “norm entrepreneurs” (Fichtner, 2012), this moral situation does not only present itself through the “healthy” image of the school with a growing number of boys and girls attending class. It is also defined by its transparent, democratic and

participatory government, its “good governance”, which should include parents. These parents are “responsibilized” by actors of development projects (Merry, 2011: S90) to get involved in the management of the school (including its quantified management), with the aim of achieving development goals, such as girls’ education or women’s participation in school matters. This approach may create conflicts between parents and school staff, especially if management is linked to financial issues thus creating “technical work in a situation of extraversion” (Samuel, 2013: 271). In addition, the indicators of school development present a stake in (self) control of one’s teaching career or a tool of “self-management” (Bruno and Didier, 2013), described here for the case of the school principal of Alafia<sup>8</sup>.

The village called Alafia is located in the north-east of Benin, about 25 km from the administrative centre of the municipality. In 2013 it counted about 1,175 inhabitants in Alafia Bariba in the centre and 4,757 inhabitants in the surrounding Fulani camps<sup>9</sup>. Its school was officially founded in 1989 with 43 pupils, including 13 girls. The nearest neighbouring primary school is seven kilometres away; a nursery and secondary school 22 km. The village, which does not have electricity or running water, is considered “remote” and “disadvantaged” by the school administration<sup>10</sup>.

The schooling cycle in Alafia has been carried out for a long time on a biennial basis with a new cohort of pupils every two years. This is due to the lack of teachers, pupils and classrooms in rural areas. Normally in Benin, six primary classes (one for each grade) are operated at the same time: the introductory course (CI), the preparatory course (CP), the elementary level 1 and 2 (CE1/CE2) and the medium level 1 and 2 (CM1/CM2). However, in Alafia one CI, one CE1 and one CM1 class were opened one year; then, the following year, a CP, a CE2 and a CM2 were opened. The effect of this policy was that repeating pupils were often

---

<sup>8</sup> See also Fichtner (2014b), Fichtner and Jarroux (2015).

<sup>9</sup> The sedentary Bariba and Baatombu and the semi-nomadic Fulani represent the two largest social groups in this field of research (Boesen, Hardung and Kuba, 1998).

<sup>10</sup> For a general portrait of this school and its functioning on a daily basis, see the documentary film by Fichtner and Yaméogo (2014).

placed in a grade lower than the grade they were to repeat, and consequently fell behind by two school years instead of just one. Some therefore left school because of demotivation<sup>11</sup>. The biennial recruitment is still effective in many rural schools despite the announcement by the Beninese government that it would ensure the continuity of education over the six years of primary school in line with the objectives of its Ten-Year Education Sector Development Plan (PDDSE) 2006-2015<sup>12</sup>. Abandoning the biennial recruitment system is presented as linked to the goal of gradually increasing the national gross enrolment rate for the CM2 from 54% in 2005 to 110% in 2015 (République du Bénin, 2006: 94)<sup>13</sup>.

In Alafia, since the construction of a second school building in 2000, it became possible to operate five classes simultaneously, plus one additional class held in a straw shed, if there were enough children to attend and if teaching staff were available, which was not the case every year. The Minister of Primary Education had in fact announced a deficit of 10,000 trained teachers in Benin in 2012/13 (Anonrin, 2013) to teach children in accordance with the international guidelines used in his decennial plan (40 pupils per class, one teacher per class (République du Bénin, 2006: 71))<sup>14</sup>.

Given the problems associated with the biennial system, it is in the interest of the parents and the principal to open as many classes as possible and to present a growing number of pupils in order to be eligible

---

<sup>11</sup> For example, out of 73 students who started the CI in 2007/08 in Alafia, only 15 entered the CM2 in 2012/13.

<sup>12</sup> The 2006-2015 Ten-Year Education Sector Development Plan (PDDSE) was drafted by the Government of Benin in order to benefit from a US\$ 76.1 million support from the Fast Track initiative from 2008 onwards.

<sup>13</sup> The gross admission rate is the ratio between the number of pupils admitted to a class regardless of their age and the population of the official age of admission to the cycle. The diagnostic study RESEN initiated by the Ministry in charge of primary education in 2014 and carried out by the Pôle de Dakar, states that 20% of pupils in Benin attend a school that does not offer the six classes foreseen. In 14.5% of schools in the country (27.3% in Borgou/Alibori where the village of Alafia is located), the continuity of school education is not guaranteed according to the study (République du Bénin and Pôle de Dakar, 2014: 90).

<sup>14</sup> The shortage of teachers, or rather the State's hiring of enough trained teachers and their equitable distribution between areas perceived as disadvantaged or developed, has always been a problem in Benin (Tama, 2014).

for the authorization to have additional classes, receive state subsidies, recruit more teachers and obtain means to build supplementary classrooms. Parents wished to enrol their children as early as possible and avoid the risk of repetition over several years caused by biennial recruitment. The principal wished to be recognized by the village population and the school administration as *the* principal who developed and “completed” the school with a sixth grade before pursuing his career elsewhere.

The extension of the school in Alafia was thus part of the “career plan” of this young principal, son of a Baatonu farmer from the administrative centre of the municipality, who rapidly passed one career step after the next since obtaining his BEPC secondary school diploma and entering the teaching profession in 2003. After attending the teacher training college and obtaining the certificate of professional aptitude for education, he gained his first post as a school principal in Alafia in 2011/12. With the desire to become school inspector and in order to “leave the right traces”, he cultivated his reputation, his political and administrative networks, and his relations with the parents, even though they were sometimes “difficult to manage”, as he said.

The parents’ association was a “privileged partner in school co-management” (République du Bénin, 2012). However, relations between the principal and the parents were sometimes conflicting, in particular because of the parents associations’ relations with development actors who supervised them and disseminated their norms and “modes of associative governance” at the local level (Olivier de Sardan, 2009: 17)<sup>15</sup>.

In Alafia, the parents’ committee had been supported since 2011 by the NGO World Education as part of its Community in Action for Girls’ Education (CAEF) program, funded by the United States Agency for International Development (USAID). The project asked the parents’ association to integrate a woman into their executive office, to found an association of pupils’ mothers – perceived as an engine for girls’ schooling –, to draw up a list of names of children to be enrolled in school

---

<sup>15</sup> For other studies on parents’ associations in West Africa, see for example Comhaire (2010), Petit and Comhaire (2010).

on the basis of a household survey in the village, and to organize itself for the follow-up. If the number of children of school age was large enough, the project supported the request for the opening of an introductory course (CI) omitting the biennial recruitment order, and promised to provide the necessary tables and benches. However, as the principal felt excluded from this procedure, he demanded to check the list drawn up by the parents before it was sent to the school district administration.

To increase the number of pupils from the previous year (208 pupils in five classes), it was necessary to be able to open at least five classes in 2012/13, partly under thatched roofs, until a new school building was built. "And for that, the chances of success are not bad now", explained the principal. A Chinese company, which at that time tarred the main road in the centre of the municipality, had promised to help by building a few school buildings, supporting the Benin government's goal of creating 33,026 new classrooms between 2006 and 2015 to facilitate access to education for all and raise the gross enrolment rate<sup>16</sup> from 94% in 2005 to 125% in 2015 (République du Bénin, 2006: 96, 163). With the parents' association and the teaching staff (a permanent state agent, a contract teacher and a "community" teacher recruited and paid by the parents), the principal decided to go "until the end", that is to say, engage in the opening of six classes, despite difficulties in mobilizing parents to build a straw shed and finding additional teachers<sup>17</sup>. At the end of October 2012, the principal presented the first of three statistical reports to be completed at the beginning, middle and end of the school year. These reports then needed to pass through the offices of the superior administration, namely the school district, the directorate of primary education at departmental

---

<sup>16</sup> The gross enrolment rate corresponds to the "number of students enrolled in a given level of education, regardless of their age, expressed as a percentage of the population of the theoretical age group corresponding to this level of education" (UNESCO Institute for Statistics: <http://www.uis.unesco.org>, accessed 26/02/2016). The gross enrolment rate may exceed 100% without indicating that universal enrolment has been completed; this shows either a high repetition rate or a large number of students who are statistically "too young" and/or "too old" in relation to their level of education (which may in itself be a factor or a result of repetition practices) (Gérard and Pilon, 2005: 203).

<sup>17</sup> On the question of the management and distribution of teachers at the local level in Benin, see also Fichtner and Jarroux (2015).

level, and the Ministry's planning and foresight department. On this first "start of school year report" were the names of 82 potential pupils (42 girls) for the new CI, based on the calculations that the parents' committee had provided for the CAEF project. The total number of pupils at the school was, according to this report, 257 pupils (122 girls).

At the beginning of January, 61 pupils, including 30 girls, and 34 repeaters began their introductory class in a shed built by the parents. The principal explained to me that the difference between the numbers from October (82) and from January (61) was due to the fact that some of the pupils had to be rejected because of their young age and that in any case the October list would always be treated as an estimate. In January 2013, the school's total number of pupils had been reduced to 202 (including 89 girls), six pupils less than in the previous year. These figures were also included in the principal's second report: the "annual primary school census record", transmitted to the school administration in April 2013.

Despite the overall "decline" in pupil numbers, the CI class was formally approved as one of five authorized classes, which meant that the principal received, as for all officially approved classes, the amount of FCFA 150,000 (~ € 228) for the purchase of educational materials and a monthly "allowance" of FCFA 1,000 (~ € 1.50) per class. This subsidy was not related to the "real" number of pupils indicated by the principal, but based on the desirable standard of 40 pupils per class defined in the PDDSE (République du Bénin, 2006: 71). On the other hand, the calculation of the salary of the community teacher paid by the parents, who had been appointed to teach the new class, depended on the total number of pupils in Alafia and was a source of permanent conflict between the parents, the community teacher and the school principal. Officially, the recruitment of community teachers has been forbidden since the campaign to reintegrate them in the contract teacher system in 2008 and in accordance with the principle of gratuity decreed in 2006 by the government. However, in 2012 at least 2,700 community teachers were still declared and tolerated in Beninese schools (Bogino and Sack, 2012: 17).

In July 2013, the community teacher was only paid for five instead of seven months. His monthly salary amounted to FCFA 30,000 (~ € 46).



When I noticed that the total of FCFA 2,000 collected per pupil (~ € 3, an amount defined in consensus during the general assembly of the school), exceeded by far the amount of the community teacher's annual salary (2000 x 202 = FCFA 404,000 (~ € 611), the salary being FCFA 210,000 (~ € 318)), the principal explained that the school's total number of pupils was lower than 202 and that there were financial issues that he could not address, which were "internal business". According to my class observations there were around 177 pupils at school, but according to the "year-end report" completed by the principal in July 2013, there were 194 pupils in total (including 84 girls). However, even with this "adapted" number, the parents' association, together with the principal, could use part of the budget collected from the parents for other purposes if everyone paid.

The use of statistics for collective financial or material gain was not unknown to the government educational administration. The inspector, a direct superior of the principal, explained:

*"The reliability of school statistics that the principals send us is really a problem. Since the food [for the canteens] is being sent in proportion to the number of pupils [...], the principals try to manipulate statistics to have pupils in all classes in order to get enough food. And then they get into an embarrassing situation because it is necessary to maintain these same statistics, that they gave in relation to the canteen, to the school [exam] administration."*

The deputy head of school organization and planning at the directorate at departmental level added:

*"Staff at the local school district administration are trained to fill in the forms with the principals. Afterwards, it is up to us to go on the ground to check the forms and to check them in the schools. We even go into classes to count pupils and there we realize that the principals inflate the numbers. We call them to the DDEMP (Departmental Directorate of Maternal and Primary Education) to force them to correct their figures. And when they are forced to move for that, they soon learn that it is not good. That's how we manage it. [...] But it is true that our missions are complicated. From time to time you have to travel by motorbike, without the necessary means... Then, you govern by checking a sample of schools."*

So-called “bush schools”, such as that in Alafia, are not often included in this sample. In 2012/13 there was no check on its statistics.

The fabrication of statistics therefore becomes an act of “juggling” to present a realistic and harmonious image of the progressive development of the school and its “good governance”, as well as to achieve the different objectives (financial, careerist) of the actors involved in its production. Control *by* numbers of school management, its evolution and its “moral situation”, was established to address the mistrust of the government and manage its geographical distance from schools (Porter, 1995: ix; Rottenburg, 2002: 217). However this technique is limited by the instrumental character of the figures in the school arena and is hence an insufficient means for verification of what actually goes on inside the school. The different reports of pupil numbers in Alafia produced by parents and the principal constitute micro-political tools in a precarious situation in relation to the need for teachers and classrooms. The “informal” context of the community teachers’ recruitment favours the use of statistics to “capture” funding and other benefits. At the same time, it is the necessity of a “partnership” model of school management, and the requirement to present a growing school record, that produce these “register politics” (Rottenburg, 2002: 182; Samuel, 2013). These practices do not necessarily aim “to establish their objectivity by conformity to an external reality, but by their conformity with the rules of a development project”, common in the “world of aid” according to Rottenburg (2002: 180). However, even if these figures are described as “poor numbers” (Jerven, 2013), as weak representatives *of reality*, they have real effects on the actors concerned. They provide schools with access to additional resources such as the donation of the tables and benches for the new CI through the CAEF project<sup>18</sup>. Moreover, as political tools of self-management (Shore and Wright, 2000: 62), they can influence the reputation of the principal, the main person responsible for the local production of “his” school’s statistics.

---

<sup>18</sup> Curiously, by supporting the opening of a new class through parental engagement, the NGO aimed to increase the schooling rate in the village and, in particular, that of girls. In fact, girls had represented almost half of the total number of pupils for some years. The NGO’s work was thus more a matter of maintaining a standard than of introducing it...

## Repetition policies, practices and statistics

Several issues discussed above in the calculation of pupil numbers in school also emerge from the analysis of the policies, practices and quantified descriptions of repetition rates at national and local level in Benin. In addition, the case of repetition shows the changing impact of international expertise on educational policies and their representations. What used to be a “normal” pedagogical tool has become a problem under the auspices of international experts, which must be “hidden” in the statistical registers, even though this “problem” continues to be perceived locally as a selection technique which helps to maintain the standard of success for schools and its staff in a competitive environment. The logics and practices of repetition management “for real” and on paper navigate between official standards influenced by discourses on the economic productivity of the developmental framework of Education For All, and “practical norms” (Olivier de Sardan, 2014: 407) oriented towards the institutional efficiency of the school as envisaged by local actors.

At the first staff meeting in October 2012, the principal had not only an idea of the actual and desirable numbers of teachers and pupils in the school, but also of their actual and desirable distribution across different classes. He analyzed the results of the final exam from the previous year, created lists, compared them, counted pupils, sent them from one class to another, and corrected the lists. This process took several weeks. There were repeaters in all classes. In the CI, there were 34 repeaters among the 61 pupils enrolled, despite the prohibition of repetition in the CI grade defined by a decree in 2004 (République du Bénin, 2004). This decree was inspired by the recommendations of international experts arguing that the introductory course should simply make it possible for children to become accustomed to French-language instruction and that the content would be repeated and thoroughly examined in the following grade CP. Furthermore, the repetition between the sub-cycles of CE1/CE2 and CM1/CM2, introduced as a new structure in 2004, is not officially prohibited, but is also not recommended by the Beninese government, on the advice of donors who have “problematized” repetition practices from the 1980s onwards (DANIDA, AFD and République du Bénin, 2012: 82; République du Bénin and Pôle de Dakar, 2014: 31; World Bank, 2002: 55).

This “problematization” is part of a discourse on the effectiveness and profitability of the school in the context of Education For All policies (Bernard, Simon and Vianou, 2005; Normand, 2006).

National repetition rates in Benin, that ranged from 24% to 30% between 1992 and 2004 (INSAE, 2012; République du Bénin, 2003: 137), were considered by international partners to be too high compared to other (especially Anglophone) countries in the region, and too costly in economic and psychological terms<sup>19</sup>. Following the ban on repetition at the CI level in January 2004, and the implementation of the policy that pupils automatically pass within sub-cycles (*i.e.* from CI to CP, from CE1 to CE2, and from CM1 to CM2), the national repetition rate fell to 17% in 2005 and to 8% according to the government (10% according to the Pôle de Dakar) in 2006 before rising to 13% according to the government (16% according to the Pôle de Dakar) in 2011 (INSAE, 2012; République du Bénin and Pôle de Dakar, 2014: 126)<sup>20</sup>. The international benchmark to be reached in 2015, which is included in Benin’s sectoral plan, is fixed for 10% (République du Bénin, 2006: 79).

If we look at the situation in Alafia’s school, neither the prohibition of repetition at the CI nor the automatic passage between sub-cycles were applied. In the various statistical sheets which the principal had completed at different times of the school year, the repetition rate varied between 20% and 28% for the total number of pupils. Regarding the distribution of repeaters in the various classes, the lists showed different figures for different classes which deviated from the “real” number of repeaters. At the beginning of the school year there were 34 repeaters in CI, 12 in CP, 0 in CE1, 15 in CE2 and 12 in CM1, thus 73 repeaters in total. On the annual census sheet completed in April 2013, there were no repeaters in CI, 9 in

---

<sup>19</sup> Various studies explain the high rate of repetition in Francophone and Portuguese-speaking countries in comparison with Anglophone countries in Africa by the colonial legacy of a wider shared acceptance of repetition as a pedagogical tool in France, Belgium and Portugal (Bernard, Simon and Vianou, 2005: 20; Charton, 2012: 14; CONFEMEN, 2011: 72).

<sup>20</sup> It is very common to see a difference between the statistics published by the State and those published by international organizations, without any explanation of these differences for instance in relation to their databases.

CP, 0 in CE1, 11 in CE2 and 20 in CM1, thus 40 in total and with a different distribution across grades.

The principal explained to me the “real” repetition practices in the CI, which were not on the census list, arguing that the children are “very immature”, often educated too early at the age of four instead of six years<sup>21</sup> because of the absence of a nursery school in the village. Until the opening of the CI, the 34 repeaters had been tolerated as “free auditors” in the CP. However, they were not integrated into the course. The same thing happened to the 15 repeaters of the CE2, who found themselves without an authorized class. Initially they were placed in the CE1 as passive auditors, foreseen to spend a school year before repeating the CE2. However, throughout the school year, the principal encouraged the CE1 teacher to practice multi-grade teaching (whereby pupils in grades CE1 and CE2 were taught in the same class under the same teacher). In fact, he created a sixth unofficial class, so that by the end of the school year, 10 of the 15 pupils of CE2 passed into CM1 and only five were repeating another year.

According to the principal and the teachers of Alafia, the level of pupils was too low for an “automatic passage”, as was recommended between grades. In other words, if the pupils did not repeat, the higher grade teachers who would receive them would have additional difficulties because they would not have the capacity to respond specifically to the needs of “weak” pupils. Those children who did not exceed 50% of the 20 points to be reached in the monthly and quarterly evaluations had to repeat, even between sub-cycles. The principal looked particularly at the 17 candidates who entered his final class, the CM2. Pupils who had already repeated several times were, if necessary, expelled from school: “They will infect others with their weak points. Here, one should note: end of schooling!” he said. Successful completion of the final exam by his pupils was very important in measuring and assessing his “success” as a teacher and principal in competition with other schools. If less than 20% of his

---

<sup>21</sup> The age of the children is often estimated, most of them not having a birth certificate until the end of primary school, when it becomes a necessary document in order to register for the final exam.

pupils passed the final exam, he was likely to be questioned by his superiors.

The practice of repetition is in this context not a pedagogical resource to help pupils develop at their own pace, but rather a means of selection to create a homogeneous level among the pupils in the classroom, which allowed for a certain success rate in exams, and helped to retain the reputation of the school and its staff. In fact, the key concept which informed the principal's actions was "school effectiveness". This is not measured in terms of economic costs per pupil, the key measure for international agencies such as UNESCO and the World Bank, which calculate the efficiency and effectiveness of education systems on a global scale, but in terms of success in exams (which does not necessarily reflect the skills acquired by the pupils (Normand, 2006)). The principal was aware, however, that his selective practice was contrary to the slogan "No Child Left Behind" of the official policy inspired by the educational practice in the United States. It was based on the perception that a system that values only performance needs support and catch-up measures (Vinokur, 2008: 6). "Yayi Boni said: there is no exclusion", the principal said, quoting the Beninese president. "Every child should have the right to receive education according to his needs." However, this was according to him incompatible with the demands and realities of the terrain. The production of statistics is, in this sense, once again, more of a micro-political "listing" technology (Rottenburg, 2002: 182) of the school and the self-management of its actors, than an indicator and a credible instrument of international and national education policies. The figures "on paper" gave little information on concrete practices, but both contributed to the production of school realities.

## Conclusion

Analyzing the "adapted" fabrication of pupil numbers and repetition rates at the *micro* level of the school in Alafia opens a perspective for understanding how actors make, represent and govern their school *by numbers* in the context of the global initiative of Education For All. The fact that both of these numbers are data that feed into composite indicators

and (micro)political instruments makes their readability and “objective” or bureaucratic use outside of their production context difficult.

The framework for the accelerated implementation of the Education For All (EFA-Fast Track) objective, designed around the keywords of educational partnership, voluntarism and efficiency, implies a change in development politics with regard to the function of school statistics. According to this logic, the giving of aid is legitimized on political will geared towards achieving educational progress (increasing numbers of pupils enrolled, decreasing repetition rates), as expressed in national plans and through the implementation of benchmarks and measures to achieve them. It is not the red figures (“deficits”) that push international partners to intervene and provide support, but the black figures (“assets”); the “good” numbers. The implicit requirement of “good” numbers by these policies does not necessarily lead to one “realistic” image of the school situation, which would then constitute an “objective” basis for the steering of educational systems and data-based decision making. Instead, it leads to small arrangements by actors at different levels, favouring the disguise of reality and producing several *paper realities*, legitimizing the different objectives of the actors involved in the school arena.

In the example of the negotiation of pupil numbers in Alafia, the non-governmental partners of the CAEF project delegated to parents the responsibility of the creation of a new introductory class (CI) and the management of the community teacher, according to their own standards of “associative” governance. As for the school principal, in order to run his school, manage the budgetary stakes and develop his career positively through a “healthy” school, he demanded to regain control of the fabrication of the CI class, both on lists and in practice. Thus, school statistics are not only used to report and inform about school situations, they also present resources and conditions of control – and thus bureaucratic power – for various actors. Remote government control over isolated areas, and international projects’ control of school development, is limited – or in fact challenged – by school principals’ locally-exercised control of the representation of their institutions.

These aspects are also visible through the example of the policies and practices of repetition. Here we see the changing prescriptive influences of

international expertise on national education policy and its management at the local level. These influences are manifested on paper in education sectoral development plans and school statistics, but they do not necessarily affect the practices of the actors on the ground, and if they do, not in the way desired by the initiators of these policies. The practice of the biennial recruitment is, for example, one of the factors compromising the fabrication of a school according to official standards; a factor that does not appear at first sight in the statistics. However, the “real” school cannot be understood simply as a deviance from the “ideal/imagined” school. The two are intimately linked in the (self) governing discourses and practices of their actors, as in their quantified images.

Understanding the logics underlying the local fabric of school statistics is indicative of the limitations of the management of education systems by the technologies of quantification and the evaluation of EFA goals by the indicators derived from them. Understanding the complexity of the chain of production, transformation and (re)composition of these indicators, and their political entanglements between the local and the global, is a goal that deserves to be pursued through further field research. This article was only able to illuminate this process at the level of the school arena, the first link in this chain, which, nonetheless, is understudied in the analysis of school statistics. However, following the trajectories of numbers from their “origins” in the office of a school principal, through the various decentralised and central government educational administrations, to the data tables produced in the UNESCO or the World Bank’s statistical institutes, promises to be rich in insights on the contextualized political manipulation of the technologies of neo-liberal bureaucracy today.

## Bibliography

- ABRAHAMSEN R., 2004, “The Power of Partnerships in Global Governance”, *Third World Quarterly*, 25(8) : 1453-1467.
- ANONRIN K.O., 2013, “Audition des Ministres à propos du projet de budget de l’État, 2014 : Trois Ministres dont Aké Natondé bouclent la liste hier au Parlement”, *Fraternité*, <http://www.fraternitebj.info/POLITIQUE/article/audition-des-ministres-a-propos-du> (accessed 17/12/2013).



- BALL S., 1987, *The Micro-Politics of the School. Towards a Theory of School Organization*, London/New York, Methuen.
- BERNARD J.-M., SIMON O. and VIANOU K., 2005, *Le redoublement : mirage de l'école africaine ?*, Dakar, CONFEMEN.
- BIANCHINI P., 2008, "Education as a market: views from Africa", *L'école démocratique*, <http://www.skolo.org/spip.php?article951&lang=fr> (accessed 26/01/2014).
- BIERSCHENK T. and OLIVIER DE SARDAN J.-P. (eds.), 1998, *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala.
- BOESEN E., HARDUNG C. and KUBA R. (eds.), 1998, *Regards sur le Borgou. Pouvoir et altérité dans une région ouest-africaine*, Paris, L'Harmattan.
- BOGINO P. and SACK R., 2012, "Rapport d'évaluation du Plan décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE) actualisé, phase 3 : 2013-2015 pour l'endossement par le Groupe Local Éducation et soumission au Partenariat Mondial pour l'Éducation", <http://www.globalpartnership.org/fr/download/file/fid/2170> (accessed 02/10/2014).
- BRIAND J.-P., CHAPOULIE J.-M. and PERETZ H., 1979, "Les statistiques scolaires comme représentation et comme activité", *Revue française de sociologie*, 20(4) : 669-702.
- BRUNO I. and DIDIER E., 2013, *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, Zones.
- CHARTON H., 2012, "La mesure de la qualité en éducation en Afrique ou les instruments d'une fausse dépolitisation", presentation at the conference : La mesure du développement, GEMDEV-UNESCO, Paris.
- COMHAIRE G., 2010, "Les associations de parents en Afrique subsaharienne francophone", in PETIT P. (ed.), *Société civile et éducation*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant : 49-73.
- CONFEMEN, 2011, "Qualité de l'éducation : un enjeu pour tous. Constats et perspectives", document de réflexion et d'orientation, <http://www.confemen.org/wp-content/uploads/2012/01/DRO-SUR-LA-QUALITE-DE-L-EDUCATION.pdf> (accessed 14/01/2014).
- CUSSO R., 2008, "Strengths and Limits of Data: From Goal- to Conditionality-indicators in Education", in RESNIK J. (ed.), *The Production of Educational Knowledge in the Global Era*, Rotterdam/Taipei, Sense Publishers : 93-106.

- DANIDA, AFD and RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 2012, "Évaluation à mi-parcours du Plan décennal de développement du secteur de l'éducation du Bénin (PDDSE 2006-2015)", <https://www.afd.fr/fr/evaluation-mi-parcours-du-plan-decennal-de-developpement-du-secteur-de-leducation-du-benin-pddse-2006-2015> (accessed 26/03/2019).
- DELEIGNE M.-C., 2004, "La mesure statistique et ses limites : l'exemple du système scolaire malgache", *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 3 : 171-193.
- DESROSIÈRES A., 2000, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.
- FICHTNER S., 2012, *The NGOisation of Education. Case Studies from Benin*, Köln, Köppe.
- FICHTNER S., 2014a, "Global Governance by Numbers? A Local Perspective", *Norrag News*, 51 : 49-50.
- FICHTNER S., 2014b, "Head Teachers as Central Actors in Glocal Education Politics. A Real Story from Benin", *Norrag News*, 50 : 118-120.
- FICHTNER S. and JARROUX P., 2015, "La micropolitique de l'école primaire au Bénin. Une ethnographie combinée des directeurs et inspecteurs", *Politique Africaine*, special issue, 139 : 63-81.
- FICHTNER S. and YAMÉOGO P., 2014, "Ici, on se débrouille. Le quotidien des écoles au Bénin", film documentaire, <http://web-edu.tv/spip.php?article114> (accessed 30/03/2015).
- FOUCAULT M., 1991, "Governmentality", in BURCHELL G., GORDON C., MILLER P. (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*, Chicago, Chicago University Press : 87-104.
- FOUCAULT M., 1994 (1988), "La technologie politique des individus", *Dits et écrits, tome IV*, Paris, Gallimard : 813-828.
- GARCIA S., 2002, "La "fabrique" de la démocratisation scolaire : indicateurs statistiques et "consignes" d'évaluation", *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 1 : 265-285.
- GERARD E. and PILON M., 2005, "Le niveau de scolarisation au primaire : entre mesures, usages et enjeux", *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, hors-série, 1 : 201-222.

- HIBOU B., 2013, "Introduction : La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain", in HIBOU B. (ed.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, Éditions La Découverte : 7-20.
- INSAE (Institut national de la statistique et de l'analyse économique), 2012, *Indicateurs scolaires au niveau de l'enseignement primaire au Bénin de 2003 à 2012*, manuscrit, Cotonou.
- JERVEN M., 2013, *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*, Ithaca/London, Cornell University Press.
- LANGE M.-F., 2003, "École et mondialisation. Vers un nouvel ordre scolaire ?", *Cahier d'Études Africaines*, 169-170 : 143-166.
- LAVAL C. and WEBER L. (eds.), 2002, *Le nouvel ordre éducatif mondial. OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne*, Paris, Éditions Nouveaux regards et Syllepse.
- MERRY S.E., 2011, "Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance: with CA comment by John M. Conley", *Current Anthropology*, 52(S3) : S83-S95.
- NORMAND R., 2005, "La mesure de l'école : politique des standards et management par la qualité", *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, hors-série, 1 : 67-82.
- NORMAND R., 2006, "L'école efficace ou l'horizon du monde comme laboratoire", *Revue française de pédagogie*, 154 : 33-44.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2009, "Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest", *Études et Travaux du LASDEL*, 79, [http://www.lasdel.net/images/etudes\\_et\\_travaux/Les\\_huit\\_modes\\_de\\_gouvernance\\_locale\\_en\\_Afrique\\_de\\_l\\_Ouest.pdf](http://www.lasdel.net/images/etudes_et_travaux/Les_huit_modes_de_gouvernance_locale_en_Afrique_de_l_Ouest.pdf) (accessed 26/03/2019).
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2014, "The Delivery State in Africa. Interface Bureaucrats, Professional Cultures and the Bureaucratic Mode of Governance", in BIRSCHENK T. and OLIVIER DE SARDAN J.-P. (eds.), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden/Boston, Brill : 399-429.
- OZGA J. et al., 2009, "ECRP05: Governing by Numbers: Data and Education Governance in Scotland and England: Full Research Report. ESRC End of Award Report", Swindon, ESRC.

- PETIT P. and COMHAIRE G., 2010, "Introduction : Les associations de la société civile et le partenariat éducatif", in PETIT P. (ed.), *Société civile et éducation*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant : 15-47.
- PORTER T., 1995, *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 2003, *Plan d'actions national du Bénin pour la mise en oeuvre du programme Éducation pour tous*, Porto Novo, ministères en charge de l'éducation.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 2004, *Arrêté N°001/MEPS/CAB/DC/SGM/DEP/SP portant réglementation du redoublement au Cours d'Initiation à l'enseignement primaire en République du Bénin*, Porto Novo, ministère de l'Éducation primaire et secondaire.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 2006, *Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation 2006-2015*, Porto Novo, ministères en charge de l'éducation.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, 2012, *Guide d'Appui à la Gestion de l'École dans le Contexte de la Décentralisation*, Porto Novo, ministère des Enseignements maternel et primaire.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN and PÔLE DE DAKAR, 2014, *Rapport d'état du système éducatif (RESEN). Pour une revitalisation de la politique éducative dans le cadre du programme décennal de développement du secteur de l'éducation*, Dakar, IIEP-UNESCO.
- ROSE N., 1991, "Governing by Numbers: Figuring out Democracy", *Accounting, Organizations and Society*, 16(7) : 673-692.
- ROTTENBURG R., 2002, *Weit hergeholte Fakten: Eine Parabel der Entwicklungshilfe*, Stuttgart, Lucius und Lucius.
- ROTTENBURG R, MERRY S.E., PARK S.-J. and MUGLER J. (eds.), 2015, *The World of Indicators. The Making of Governmental Knowledge through Quantification*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SAMUEL B., 2013, "L'Éducation pour tous" au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel", in HIBOU B. (ed.), *La bureaucratiation néolibérale*, Paris, Éditions La Découverte : 262-290.
- SHORE C. and WRIGHT S., 2000, "Coercive Accountability. The Rise of Audit Culture in Higher Education", in STRATHERN M. (ed.), *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, London, Routledge : 57-89.

- TAMA C., 2014, *Être enseignant au Bénin. Les mutations d'un groupe professionnel*, Köln, Köppe.
- VINOKUR A., 2008, "Les nouveaux enjeux de la mesure de la qualité en éducation", *Revue inDIRECT*, 12 : 1-14.
- WORLD BANK, 2002, "Le système éducatif béninois. Performances et espaces d'amélioration pour la politique éducative", Departmental Working Paper.



Dr Sarah Fichtner works as a freelance social and cultural anthropologist  
Berlin (Germany)  
E-mail : [fichtnersarah@gmail.com](mailto:fichtnersarah@gmail.com)



# Le service public d'électricité dans la périphérie de Kinshasa : entre régulation de contrôle et régulation autonome

---

*Jean-Pierre Mpiana Tshitenge*

*Kinshasa, capitale de la république démocratique du Congo, connaît une précarité électrique aiguë. Le service public de l'électricité assuré par la Société nationale d'électricité y est défaillant. Ainsi, sur l'ensemble de la ville, l'accès théorique de la population à l'électricité est estimé à 44,1 % tandis qu'il serait de 3 % dans la périphérie. Face à ces défaillances, les agents de la Société nationale d'électricité et les usagers développent des modes alternatifs de délivrance et d'accès à l'électricité. Cette forme de délivrance palliative du service public d'électricité instaure un espace de régulation conjointe où s'articulent régulation de contrôle et régulation autonome.*

*Kinshasa, capital of Democratic Republic of Congo, is characterized by acute electric precariousness. Public service of electricity delivered by National Society of Electricity is failing. Indeed, in whole town, theoretical access of the population to electricity is valued at 44,1 % whereas it would be 3 % in peripheral area. In this situation, agents of National Society of Electricity and users develop alternative ways of accessing to this energy. This kind of palliative deliverance of public service institute a space of conjoint regulation where articulate control regulation and autonomous regulation.*

## Introduction

À Kinshasa, le service public de l'électricité assuré par la Société nationale d'électricité (SNEL) est défaillant. Sur les 1 000 mégawatts (MW) nécessaires pour répondre à la demande sans cesse croissante des habitants et des industries de la ville de Kinshasa, cette société n'en produit que près de 450, accusant ainsi un déficit de plus de 500 MW

(administrateur délégué général de la SNEL, 2014)<sup>1</sup>. Ainsi, sur l'ensemble de la ville, l'accès théorique de la population à l'électricité est estimé à 44,1 % tandis qu'il serait de 3 % dans la périphérie (ANAPI<sup>2</sup>, 2016 : 28). Si on considère les coupures intempestives et les délestages permanents, particulièrement dans les zones d'autoconstruction à la périphérie qui constituent 80 % de l'agglomération kinoise (Lelo Nzuzi, 2011 : 78), ces taux peuvent être revus à la baisse.

Face à ces défaillances, les agents de la SNEL et les usagers développent des modes alternatifs de délivrance et d'accès à l'électricité. En effet, certains gestionnaires et agents locaux facilitent l'installation des branchements frauduleux, négocient l'échelonnement des échéances de paiement des factures, s'évertuent à ne pas observer le programme de délestage moyennant rétribution, tandis que d'autres procèdent à la coupure irrégulière de l'électricité pour contraindre les usagers à négocier le rétablissement, exigent le paiement à l'acte pour toute intervention, même si celle-ci relève de leurs prérogatives officielles, etc. Les usagers, plus complices que victimes, semblent préférer ces pratiques qui assouplissent en coût et en temps les procédures formelles d'accès à l'électricité.

L'enracinement de ces modes alternatifs appelle un questionnement sur la nature de la régulation en jeu dans la délivrance des services publics à l'échelle locale, particulièrement dans les communes périphériques de Kinshasa où ces arrangements sont largement répandus. Il donne à penser que les agents comme les usagers opèrent sur la base d'autres règles qui travestissent, relativisent ou adaptent celles émises par la société prestataire de ce service public. Il suscite, enfin, des interrogations sur le contexte local, les acteurs, les logiques qui orientent leurs conduites et les enjeux au cœur de ce jeu d'acteurs afin de mieux comprendre le contour de cette régulation.

Le point de vue qui résulte de ce questionnement est que les négociations entre agents et usagers font émerger des espaces de

---

<sup>1</sup> Depuis 2015, une nouvelle ligne électrique d'une capacité de 1 000 MW destinée à alimenter exclusivement la ville de Kinshasa à partir du barrage d'Inga est en construction.

<sup>2</sup> Agence nationale pour la promotion des investissements.



régulation conjointe alliant la régulation de contrôle de l'entreprise étatique et la régulation autonome des acteurs locaux. Autrement dit, à travers le jeu des agents et usagers autour de la fourniture de l'électricité apparaît « une pluralité des sources normatives dont l'une est issue du contrôle déjà bien mis à jour et l'autre issue de l'autonomie irréductible des acteurs » (De Terssac, 2012 : 35).

Pour valider ce point de vue, nous avons engagé des enquêtes à Kisenso, une commune périurbaine située au sud-ouest de Kinshasa. Dans une posture socio-anthropologique, notre travail empirique a consisté à investiguer auprès du centre de vente et services et des agences en charge de la gestion de la distribution domestique de l'électricité. Dans ces arènes locales, nous avons réalisé des entretiens individuels compréhensifs (Kaufmann, 1996) avec, d'une part, des gestionnaires et des agents et, d'autre part, des abonnés et des intermédiaires informels qui interagissent en fonction des intérêts solidaires ou concurrents et des logiques différentes. Nous avons réalisé des entretiens avec le chef de vente et services (gestionnaire principal) de la commune de Kisenso et cinq agents dont deux chefs d'agence, deux chefs de cabine et trois agents temporaires, d'une part, et, d'autre part, avec six chefs de ménage (abonnés) dont quatre au quartier de la Paix et deux au quartier de la Révolution et deux dépanneurs informels qui se dénomment eux-mêmes ingénieurs dans ce dernier quartier.

Outre les entretiens, l'enquête a été aussi l'occasion pour nous d'observer le mauvais état des câbles électriques dont la plupart sont dénudés à plusieurs endroits et laissés à découvert, les transmissions irrégulières du courant entre voisins perceptibles par des fils électriques qui se fauillent entre les murs mitoyens ou des arbres et fleurs qui marquent les limites des parcelles, les coupures intempestives ou durables de l'électricité ainsi que les interventions des jeunes localement qualifiés d'*ingénieurs* sur les installations et lignes électriques de la SNEL.

Menés dans une perspective qualitative et compréhensive, les entretiens et les observations nous ont permis d'entrer en profondeur dans des pratiques liées à la délivrance de l'électricité et d'accéder au vécu et à la subjectivité des acteurs qui sont impliqués. Cette étude tente de restituer les normes implicites et les logiques enchâssées dans ces

pratiques quotidiennes alternatives qui maintiennent, malgré l'abdication relative des pouvoirs publics, la délivrance de l'électricité dans cette commune périurbaine de Kinshasa.

L'analyse de cette *délivrance palliative de services publics* (Olivier de Sardan, 2013) et des formes de régulation sous-jacentes, s'effectuera en quatre moments. Nous dressons tout d'abord un état des lieux de la ville de Kinshasa, de la SNEL et de la desserte de l'électricité dans la commune de Kisenso. Ensuite, nous nous penchons sur les normes de contrôle régissant la desserte de l'électricité au niveau local. Puis, nous analysons les normes autonomes qui sous-tendent les pratiques, les négociations et les arrangements autour de la desserte de l'électricité dans cette commune. Nous montrons que par ces différents modes alternatifs d'accès à l'électricité, la fourniture de cette énergie à Kisenso vacille entre la régulation de contrôle et la régulation autonome. Enfin, nous scrutons les enjeux sociopolitiques de cette régulation conjointe. Dans la conclusion, nous relevons quelques paradoxes de cette délivrance palliative de l'électricité.

## Quelques éléments du contexte

### *Kinshasa, mégapole congolaise et africaine en perpétuelle extension*

La ville de Kinshasa connaît une croissance démographique spectaculaire. De 400 000 habitants en 1960, sa population est aujourd'hui estimée à 12 millions d'habitants (Muzito, 2015). Avec un taux de croissance annuelle de 3,8 % (Hôtel de ville de Kinshasa, 2013), elle a doublement décuplé en l'espace de deux générations faisant de cette ville une des grandes métropoles africaines.

Cette croissance se traduit par une forte extension spatiale<sup>3</sup> consécutive au développement incontrôlé des zones d'autoconstruction qui se sont greffées sur les cités planifiées d'origine coloniale et qui

---

<sup>3</sup> Kinshasa s'étend sur 9 965 km<sup>2</sup> et compte quatre districts et 24 communes dont les unes sont urbaines et d'autres urbano-rurales.

représentent aujourd'hui quatre cinquièmes de l'étendue de l'agglomération kinoise. Leur surgissement a reconfiguré cette ville, autrefois présentée comme un miroir de la modernité, et lui a assigné une structuration très contrastée. À la vieille opposition encore perceptible entre la ville européenne et les cités africaines, se superpose une nouvelle entre la ville ancienne planifiée, structurée et équipée (quartiers européens et cités africaines) et la ville récente comprenant lesdites zones d'autoconstruction sous-équipées qui ont surgi après l'indépendance (Ayimpam, 2014 : 42-43). Par diverses décisions, l'autorité publique a, à partir de la décennie 1970, intégré ces agglomérations spontanées dans la structure administrative de la ville de Kinshasa soit au titre des communes urbano-rurales à l'instar de Kisenso, soit au titre de nouveaux quartiers des communes planifiées tels que le quartier Mombele dans la commune de Limete.

Effet des demandes en logement sans cesse croissantes et non satisfaites par les pouvoirs publics, les zones d'autoconstruction sont situées à la périphérie aussi bien spatialement et politiquement que socialement. Elles se déploient aux confins est, sud et sud-ouest de la ville de Kinshasa et constituent des espaces relais entre cette ville et le monde rural. Le qualificatif urbano-rural qui leur est accolé par l'administration publique illustre bien cette position mitoyenne. C'est également dans ces espaces périurbains pourtant légalement reconnus que l'État, confronté à la contraction de ses ressources, manifeste son incapacité à délivrer les services et à assumer ses responsabilités vis-à-vis de ses citoyens. La flagrance de la carence générale des équipements et la faiblesse ou l'absence d'activités intégrées constatées (Pain, 1984 : 214) témoignent de la place marginale qui leur est réservée dans les politiques et programmes de développement. Ainsi ces zones apparaissent-elles comme des sortes de casernes où sont confinés des milliers d'exclus de l'économie moderne qui (ré)inventent au quotidien des stratagèmes pour venir à bout des difficultés que leur imposent le déficit des services publics et la grave crise socio-économique qui dure depuis plus de trois décennies.

### *La SNEL, un colosse aux pieds d'argile*

La Société nationale d'électricité est une entreprise publique à caractère industriel et commercial créée par l'ordonnance n° 73/033 du 16 mai 1970.

Sa création intègre la vaste campagne de nationalisation des entreprises privées étrangères menée tambour battant dans la décennie 1970 par le président Mobutu pour affirmer la souveraineté de l'État sur les secteurs considérés comme stratégiques. Avec la réforme des entreprises publiques initiée en 2008 par le gouvernement congolais sous l'impulsion de la Banque mondiale, elle a été transformée en société commerciale par actions à responsabilité limitée par la loi n° 08/007 du 7 juillet 2008 et le décret n° 09/12 du 24 avril 2009. Elle demeure encore à ce jour le seul opérateur dans le secteur de l'électricité en dépit de la promulgation de la loi n° 14/011 du 17 juin 2014 qui libéralise ledit secteur et qui abroge la loi n° 74/012 du 14 juillet 1974 lui attribuant naguère le monopole de production, de transport et de distribution de l'électricité. Ce statu quo trouve sens, nous semble-t-il, dans l'embarras de l'autorité politique coincée entre les exigences légales, les injonctions libérales des partenaires techniques et financiers, et sa volonté de maintenir la mainmise sur un secteur considéré comme stratégique.

La SNEL exploite un puissant réseau hydroélectrique (le quatrième au monde avec 600 milliards de KW) et des centrales thermiques pour assurer la desserte de l'énergie électrique. Le potentiel exploitable national est estimé à plus de 100 000 MW et le potentiel productible annuel de ses installations hydroélectriques évalué à 14 500 GW (Groupe de la Banque africaine de développement, 2010 : 2).

Malgré son puissant réseau hydroélectrique, la SNEL n'exploite que 2,5 % de ce potentiel (soit 2 516 MW), elle n'assure que 1 % de desserte en électricité en milieu rural, 30 % en milieu urbain, avec une moyenne nationale de 9 % (ANAPI, 2016 : 27) alors que la moyenne en Afrique subsaharienne est de 24,6 % (PNUD/RDC<sup>4</sup>, 2013 : 14). Une bonne partie de cette production est destinée au parc industriel du Katanga au sud du pays et à l'exportation vers l'Afrique australe, laissant ainsi la demande domestique insatisfaite (ministère du Plan, 2006 : 35). Ce déficit s'explique notamment par la vétusté de la plupart des installations et le faible taux d'équipement dus au non-investissement systématique depuis la fin de la décennie 1980, ce qui a figé l'offre en décalage de l'extension de la

---

<sup>4</sup> Programme des Nations unies pour le développement.

demande et entraîne la surcharge (administrateur délégué général de la SNEL, 2014).

Pour gérer la surcharge, la SNEL a mis en place depuis 2006 un système de rationnement par le délestage à durée variable en fonction des zones de résidence. En cette matière, les quartiers huppés de Kinshasa, notamment Gombe, Ma campagne et Limete résidentiel sont les plus privilégiés avec une fréquence de coupure électrique de quatre à six heures une fois par semaine, tandis que les quartiers des communes d'autoconstruction à l'instar de Kisenso sont les plus touchés par cette mesure qui les prive d'électricité entre un et trois jours par semaine. Le programme de délestage est communiqué à la clientèle par voie d'affichage dans les centres de vente et services, sur les cabines concernées et une copie du programme est remise aux autorités de l'administration locale (communes, quartiers, localités) (*ibid.* : 4).

### *Kisenso, une « poche noire »*

L'incapacité de la SNEL à satisfaire la demande sans cesse croissante contribue à la dégradation continue de la desserte en électricité à travers la ville de Kinshasa. Il en résulte la multiplication des *poches noires* caractérisées par l'irrégularité très marquante de la fourniture de l'électricité voire par l'absence des équipements électriques.

La commune de Kisenso fait partie de ces *poches noires*. Cette municipalité est érigée sur un site autrefois classé *non aedificandi* en raison de son relief collinaire très accidenté. Jadis hameau du peuple Humbu, Kisenso a été littéralement envahie sans viabilisation préalable à partir de 1960. L'ordonnance présidentielle n° 68-024 du 20 décembre 1968 portant création de la commune de Kisenso et l'arrêté départemental n° 69/0042 du 23 janvier 1969 fixant ses limites n'ont fait que confirmer et régulariser une situation de fait. Quasi enclavée du fait de multiples érosions qui la traversent et dépourvue des infrastructures de base, Kisenso est une commune dortoir pour ses 386 151 habitants qui vivent essentiellement des activités de l'économie informelle. Avec une densité de 23 620 h/km<sup>2</sup> (Lelo Nzuzi, 2011 : 275), Kisenso compte 24 431 parcelles.

Issue de l'occupation spontanée dans la période postcoloniale, cette municipalité a été érigée sans équipements électriques. Selon le chef de

vente et services et les chefs d'agence (entretiens datant de 2013), les ampoules électriques s'allumèrent pour la première fois au milieu des années 1970 dans quelques habitations qui jouxtent les communes de Lemba et de Matete. Ces ménages se raccordaient frauduleusement aux parcelles voisines de deux communes planifiées précitées qui venaient d'être électrifiées. C'est à la fin de la décennie 1980 que commence l'électrification publique avec la pose des premières lignes électriques par la société italienne Sadelmi dans les quartiers de la Révolution et de la Paix. Elle s'est poursuivie bon gré mal gré au fur et à mesure que se multipliaient les demandes et s'intensifiaient les revendications populaires dans le contexte de libéralisation politique des années 1990. Aujourd'hui, avec ses 17 quartiers et ses 562 avenues étalés sur 16,6 km<sup>2</sup>, Kisenso compte 18 cabines alimentées par la sous-station de Lemba. Ces 18 cabines fournissent l'électricité à 21 081 abonnés. Selon Tom De Herdt et Stefen Marysse (2006 : 18), plus ou moins 85 % des parcelles de cette commune étaient branchées à l'électricité en 2006. Ce taux de branchement s'est amélioré depuis 2015 avec notamment le raccordement de plus ou moins 6 400 nouveaux ménages dans le cadre du Projet de marché d'électricité à la consommation domestique et à l'export (PMEDE) cofinancé par la Banque africaine de développement, la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement à hauteur de 750 millions de dollars américains (Agence congolaise de presse, 14 août 2015).

Ces efforts d'extension des branchements n'ont pourtant pas amélioré la fourniture de l'électricité. En effet, à en croire les enquêtés, sur les 30 jours du mois, le courant électrique est généralement fourni pendant 10 jours au maximum avec de multiples interruptions dues au délestage<sup>5</sup>, aux pannes régulières et aux coupures fantaisistes opérées par certains agents pour contraindre les usagers à les soudoyer avant le rétablissement. Ainsi, malgré leur raccordement au réseau électrique, la plupart des

---

<sup>5</sup> Le délestage rotatif des charges par quartier dans la commune de Kisenso repose sur le principe de un sur un, c'est-à-dire un jour de fourniture suivi d'un jour de délestage. Ainsi, chaque semaine le délestage intervient soit tous les jours pairs dans certains quartiers, soit tous les jours impairs dans d'autres. Il convient cependant de noter que les coupures de plusieurs heures (six à huit heures) surviennent souvent même le jour où le quartier est supposé être desservi en électricité.

ménages de Kisenso sont, pour parler comme Pauline Gabillet (2010 : 3), *mal-branchés*, c'est-à-dire n'ont pas d'électricité de manière continue comme le constataient également, il y a 11 ans, Mambu Ngayel et Muepu Kabongo (2007 : 20) qui estimaient à 85 % la proportion des maisons de cette commune n'ayant pas de courant électrique de manière permanente. À cette irrégularité de fourniture, s'ajoute la mauvaise qualité du courant (faible intensité, instabilité de la tension) à l'origine de l'avarie des appareils électroménagers.

Suite à cette précarité énergétique, 94 % de la population de Kisenso recourent au charbon de bois pour la cuisson et au pétrole pour s'éclairer la nuit (Yenge Bombo, 2010). Quelques ménages, non encore dénombrés, recourent aux petits générateurs qui entraînent diverses pollutions.

## Pratiques alternatives d'accès à l'électricité à Kisenso

### *Normes officielles de délivrance de l'électricité*

Le raccordement au réseau de la SNEL est assujéti à un ensemble de normes. Un ménage qui souhaite se raccorder en formule la demande auprès de l'agence de son ressort. À la lettre de demande d'abonnement adressée au chef du centre de vente et services, le requérant adjoint la carte d'identité, le certificat parcellaire, l'autorisation de raccordement délivrée par la commune, la fiche cadastrale et le schéma électrique de ses installations. Ces documents qui certifient la propriété du titre parcellaire du requérant sont rarement possédés par les habitants des zones d'autoconstruction à l'instar de Kisenso où les chefs coutumiers défient l'administration publique et distribuent les parcelles moyennant des sommes d'argent parfois dérisoires.

En leur absence, ce qui constituerait un motif valable de non-raccordement, les services de la SNEL *ferment les yeux* et se contentent des frais administratifs à payer par le requérant. À considérer les indications reprises sur la fiche d'abonnement, tout requérant est appelé à s'acquitter des frais administratifs ci-après : 1) frais d'approbation du schéma (9,28 \$), 2) frais de constitution du dossier (22,14 \$), 3) frais de réception des installations (28 \$), 4) frais de police d'abonnement (9,28 \$), 5) frais de devis de raccordement (calculé en fonction de la puissance des

installations et de la longueur du câble de raccordement x 10 \$), 6) frais de visa du service des études, analyses et visas techniques (200 \$) et 7) 16 % de tous les frais au titre de la TVA (administrateur délégué général de la SNEL, 2014 : 1).

Le requérant qui s'acquitte de toutes ces obligations est raccordé au réseau électrique, obtient le point abonnement (le contrat) et devient abonné de la SNEL. Il est astreint au paiement mensuel de la facture de consommation de l'électricité dont la tarification est fixée au kilowattheure (kWh) par le ministère de l'Économie. Sur le plan de principe, tous les usagers payent au prorata de leur consommation, en réalité, le coût du kWh varie en fonction du standing de la commune, du quartier, de l'avenue et du ménage. Cette discrimination repose sur l'idée implicite qu'à un niveau socioéconomique élevé, la consommation de l'électricité s'accroît et les usagers exigent une fourniture stable et permanente de l'énergie électrique. Ainsi, dans les communes aisées comme Gombe et Kintambo, le coût est six à dix fois plus cher que dans les communes périurbaines où le forfait actuellement appliqué est de 13,68 \$ par mois (la quasi-totalité des parcelles connectées à l'électricité dans les communes périphériques ne disposent pas de compteurs). Dans tous les cas, l'abonné qui ne paie pas ses factures dans les délais s'expose à l'interruption de la fourniture de l'électricité comme le stipulent les clauses du contrat reprises au bas de la facture : « les factures sont payables endéans cinq jours à dater de leur présentation. Dépassé ce délai, la suspension de la fourniture de l'électricité s'effectue sans préavis ».

Pour favoriser l'accès de tous à l'électricité, la politique sociale de la SNEL prévoit la prise en charge des indigents qui bénéficient de la gratuité du raccordement et de la fourniture de l'électricité. Cette faveur n'est accordée qu'aux indigents porteurs d'un certificat d'indigence délivré par le ministère des Affaires sociales, cas qui n'a pas été constaté au cours de l'enquête.

### *Accéder aussi autrement à l'électricité*

Les normes officielles brièvement décrites ci-haut sont, en réalité, un arbre institutionnel qui cache la forêt des pratiques « extra-légales pérennisées » (Gabillet, 2010 : 3). En effet, derrière cet arsenal normatif se déploient des



arrangements qui ouvrent un espace de négociation entre les agents et les usagers permettant à ces derniers d'accéder à l'électricité autrement que par les seules procédures formelles. À y regarder de près, les arrangements entre agents et usagers secrètent des « régulations par des implicites, des non-dits, des non-décisions » (Warin, 1993 : 48), qui assouplissent la procédure et compensent les défaillances de la SNEL. Ces régulations tacites ou latentes sont :

*« [...] le résultat relativement stabilisé de tactiques et manœuvres antérieures et actuelles des différentes parties prenantes, permettant un modus vivendi entre différents acteurs sociaux dans un domaine spécifique » (Olivier de Sardan, 2008 : 13).*

À travers ce modus vivendi apparaissent les règles autonomes par lesquelles les agents et les usagers tentent de combler les failles et les lacunes de la SNEL. À suivre les discours et les pratiques des agents et usagers, ces règles autonomes implicites peuvent être explicitées à travers les normes pratiques analysées dans ce point.

#### *Se connecter d'abord et se conformer après*

Accablés par leur dénuement, la plupart des habitants de Kisenso sont loin de pouvoir mobiliser les moyens nécessaires pour un raccordement régulier. De plus, dans un contexte de patrimonialisation de l'État, où celui qui exerce une charge publique la transforme en un dispositif de captage des diverses rentes, suivre la procédure régulière de raccordement au réseau de la SNEL est un parcours du combattant. Les abonnés qui s'y sont conformés affirment avoir attendu plusieurs jours voire des mois avant de voir les ampoules s'allumer dans leurs maisons et ce, après s'être acquittés des *frais de motivation* informels en faveur des agents chargés du raccordement.

Dans un tel contexte, le raccordement procède généralement de l'inversion de la procédure : *se connecter d'abord et se conformer après*. Les usagers se raccordent frauduleusement avec ou sans bénédiction des agents, quitte à régulariser par la suite ces branchements illicites. En 2006, T. De Herdt et S. Marysse (2006 : 18) constataient que 10 % des parcelles qu'ils avaient enquêtées dans quelques quartiers de Kisenso étaient frauduleusement connectées à l'électricité.

Ainsi, en lieu et place d'une procédure trop coûteuse en temps et en moyens financiers, certains agents de la SNEL *aident* le requérant qui dispose de tout le matériel de raccordement (câbles, poteaux, installation domestique, etc.) à se connecter moyennant un pourboire (100 à 200 \$). Ils font fi de tous les certificats parcellaires requis et de la qualité des installations domestiques. Misant sur la redevabilité corporatiste<sup>6</sup> (Blundo, 2012 :75), ces agents s'emploieront à régulariser frauduleusement ce raccordement illicite. Ils sollicitent à cet effet le gestionnaire des abonnés pour l'inscription du clandestin sur le registre officiel de la SNEL. Ce dernier, s'il accède à cette requête, attribue le point d'abonnement (le numéro du contrat entre la SNEL et l'abonné) afin que les factures soient dorénavant délivrées au requérant comme un ancien abonné. Il arrive que ces agents dissimulent pour toujours le raccordement frauduleux afin de percevoir pour leur propre compte les frais de consommation. Dans ce cas, ils implorent la *compréhension* de leurs collègues chargés d'inspection et de recouvrement pour que *bakangamiso* (qu'ils ferment les yeux) ou *baboma moto*<sup>7</sup> (qu'ils éteignent le feu pour dire *taire l'affaire*) et ne pas inquiéter leur abonné clandestin.

D'autres branchements illicites sont opérés par les usagers eux-mêmes avec le concours des électriciens de fortune qui se recrutent parmi les jeunes du quartier et restent totalement inconnus de la SNEL et de ses agents. Comme l'a dénoncé le chef de vente et services dans cet extrait d'entretien :

*« Le plus grand problème ici est que les populations de Kisenso tiennent mordicus à avoir du courant électrique dans leurs maisons même sans remplir toutes les conditions requises. La plupart ne se rendent pas à la SNEL pour solliciter officiellement un avis de raccordement. Elles recourent aux jeunes qui se font passer pour des*

---

<sup>6</sup> Par redevabilité corporatiste, Giorgio Blundo entend les différentes pressions que reçoivent les agents de la part d'autres collègues de travail ou de corporations qui partagent leur même espace d'activité (Blundo, 2012 : 74). Au nom de cette forme de redevabilité des agents permanents ou temporaires de la SNEL sollicitent et obtiennent de la part des chefs d'agence ou de leurs homologues, des faveurs au bénéfice des abonnés en situation irrégulière (raccordement frauduleux, transmissions illicites du courant, non-paiement des factures, etc.).

<sup>7</sup> Ces deux expressions sont en lingala, langue parlée à Kinshasa.

*ingénieurs en électricité alors qu'ils n'ont aucune notion rationnelle. Ils procèdent à des installations très dangereuses susceptibles d'incendier une maison ou d'entraîner la mort par électrocution de toute une famille » (entretien, mars 2015).*

Malgré le risque qu'il représente, ce pragmatisme permet, selon les usagers, d'assouplir la procédure de raccordement au réseau électrique. À ce propos, T. De Herdt et S. Marysse (2006 : 18) ont constaté une forte progression du taux de connexion des ménages à l'électricité à Kisenso passant de 70 à plus ou moins 85 % entre 2003 et 2006, phénomène qu'ils expliquent entre autres par ces raccordements frauduleux.

### *Agir en lieu et place de la SNEL*

Si les défaillances de l'État congolais se traduisent par son incapacité à délivrer les services publics dans tous les secteurs, elle se manifeste davantage par la cession de ses prérogatives à d'autres acteurs locaux et internationaux. Cet État concessionnaire (De Herdt et Poncet, 2011) abdique souvent de ses fonctions de gouvernement, les laissant à des acteurs privés et associatifs qui répondent comme ils le peuvent aux attentes des populations. Les corps administratifs imprégnés de cet ethos étatique tolèrent, voire encouragent, l'intrusion des tiers dans la sphère de leur compétence.

En matière de fourniture de l'électricité, les abonnés *agissent souvent en lieu et place de la SNEL* tant en ce qui concerne l'installation des nouvelles lignes électriques dans certains quartiers qu'en ce qui regarde le traitement des pannes survenant sur les lignes basse tension qui alimentent les installations domestiques et qui relèvent de la responsabilité exclusive de la SNEL<sup>8</sup>. À ce propos, un chef de ménage et un chef de cabine interrogés au cours des enquêtes ont révélé, non sans regrets, que lorsqu'une panne survient les abonnés se cotisent soit pour acquérir les câbles ou poteaux, soit pour assurer leur acheminement sur les lieux d'intervention, soit pour payer les frais de motivation à l'équipe

---

<sup>8</sup> Sur les factures de consommation de l'électricité, la SNEL reprend, à titre de rappel, la disposition interdisant aux abonnés d'intervenir sur les lignes basse tension et les invitant à s'adresser au service compétent de leur ressort pour tout désagrément constaté en dehors de leurs maisons.

d'intervention de la SNEL ou des jeunes<sup>9</sup> du quartier qui se constituent en groupes de secours informels. Dans ce quartier comme ailleurs, ces jeunes, lassés par les tergiversations des agents de la SNEL, interviennent sur les lignes électriques pour traiter des pannes sans l'expertise requise. Ils déterrent, dénudent et laissent à découvert les câbles électriques et sont parfois victimes d'électrocution au cours de ces interventions périlleuses.

Le chef d'agence du quartier de la Révolution déplore :

*« [...] ces incursions intempestives et regrettables dans les installations et sur les lignes électriques de la SNEL des jeunes gens qui se font ingénieurs pour trouver solution aux problèmes d'électricité dans leurs quartiers ou avenues alors que les services compétents de l'entreprise existent » (entretien, mars 2015).*

Mais elles sont, par contre, perçues comme une forme d'auto-prise en charge par des dépanneurs informels et les habitants qui persistent et signent en ces termes : « s'il faut compter sur la SNEL, on ne peut avoir du courant ».

*Quand les abonnés fournissent de l'électricité à leurs propres abonnés*

Les réseaux de solidarité qui articulent à la fois, selon les termes de Giorgio Blundo (2012), les formes de redevabilité vicinale et clientélaire, représentent aussi des voies parallèles d'accès à l'électricité. Dans un contexte de fourniture aléatoire de l'électricité, des échanges de courant entre voisins sont monnaie courante à Kisenso et permettent de maintenir ne serait-ce que l'éclairage dans une ville où l'insécurité est de plus en plus grandissante, notamment à cause de nombreuses *poches noires*.

Cet échange de courant entre usagers est décrit par un enquêté dans l'extrait suivant :

*« Il est très facile de se retrouver dans une rue divisée en deux. Une partie a du courant et l'autre pas. Quand ça arrive, si c'est une*

---

<sup>9</sup> Ces jeunes se recrutent notamment parmi des anciens temporaires de la SNEL, des élèves des écoles techniques d'électricité, des étudiants de l'Institut supérieur des techniques appliquées et des ajusteurs des ateliers de soudure.

*coupure au niveau des cabines de distribution et là les jeunes ne peuvent pas intervenir, il n'y a que les agents de la SNEL qui le font. Il arrive aussi qu'une partie d'un quartier soit desservie par une cabine et l'autre par une autre cabine. Quand l'une des cabines a des problèmes ou mise au repos dans le cadre du délestage, l'autre n'en a pas, ce qui favorise justement le phénomène tirer le courant. Ça consiste à, grâce à des petits fils électriques, tirer du courant chez son voisin. Il suffit de prendre un fil électrique de le connecter dans la petite cabine de son voisin. Les cabines ont souvent trois phases, mais il vous donne une phase. C'est-à-dire qu'au lieu que cette phase aille dans sa maison, elle va dans la vôtre et ainsi vous vous retrouvez avec une phase. Ici, même s'il y a trois phases électriques, les maisons sont monophasées, c'est-à-dire qu'avec une phase on a du courant pour toute la maison. C'est plus pratique pour tirer du courant que l'utilisation de petits groupes électrogènes » (entretien, février 2015).*

L'intensité de ces échanges est telle que certaines avenues paraissent couvertes d'une toile de fils électriques. Ainsi, au quartier de la Paix, les fils électriques, pas toujours appropriés, se chevauchent avec les câbles de la SNEL, traversent les clôtures et toitures et assurent la transmission du courant entre parcelles voisines. Par ces transmissions frauduleuses, nombre des parcelles non raccordées ou déconnectées pour cause d'insolvabilité sont ainsi gracieusement alimentées en électricité, au nom des relations de bon voisinage, par leurs voisins officiellement abonnés à la SNEL. Avec la mesure de délestage décrétée par la SNEL pour éviter la surcharge de ses installations devenues vétustes, les usagers de différentes lignes *se prêtent* réciproquement de l'électricité à chaque fois que la société alterne la fourniture de l'électricité entre les quartiers. Ailleurs, notamment au quartier de la Révolution, certains abonnés conviennent de fournir l'électricité à leurs voisins moyennant le partage des charges financières (factures). Dans une logique purement mercantile, d'autres abonnés fournissent de l'électricité aux voisins devenus leurs propres abonnés clandestins. Ceux-ci s'acquittent des frais dont une partie couvre les factures de la SNEL tandis qu'une autre est destinée à la survie de l'abonné-fournisseur. Un chef de ménage du quartier de la Paix subit cette logique mercantile sous sa forme autoritaire. Il est locataire dans une parcelle où il cohabite avec le propriétaire. Ce dernier somme ses cinq locataires, parmi lesquels cet enquêté, de payer chacun 10 \$ pour la

consommation mensuelle de l'électricité sans leur exhiber la facture. Toute initiative de vérification, de demande d'explication ou de contestation de la part d'un locataire engendre le conflit qui peut déboucher sur son déguerpissement avec ou sans préavis, a-t-il conclu.

Ces transmissions illicites, appelées localement *bendaski* (idiome forgé à partir de la combinaison du verbe lingala *kobenda* qui signifie tirer ou soutirer, et de la contraction déformée du verbe français esquiver, pour désigner le fait de soutirer l'électricité en échappant au contrôle de la SNEL), contribuent à maintenir la desserte en électricité dans les quartiers et avenues où les dispositifs de la SNEL n'en fournissent plus. Elles participent aussi à la sécurisation des équipements qui sont souvent volés la nuit en cas de coupure de l'électricité. Elles ont la peau dure et défient les tentatives souvent avortées de leur démantèlement. Elles alimentent des alliances entre usagers et agents si leurs intérêts convergent et deviennent une pomme de discorde en cas de divergence.

*Maintenir par négociations la fourniture de l'électricité en dépit de l'accumulation des factures non payées*

« [...] je paie mes factures, mais il arrive aussi que je connaisse le retard. Pour le moment, j'ai chez moi ici, une dette de huit factures que je n'ai pas encore payées. Dieu me fera grâce pour que je paie toutes ces factures un jour. Pour le moment, je ne sais pas trouver 110 000 francs congolais (122 \$) pour les payer du coup. C'est vrai que les agents de la SNEL menacent de couper mes câbles chaque fois qu'ils passent pour le recouvrement forcé, mais on finit toujours par s'entendre. Eux aussi comprennent que nous n'avons pas régulièrement du courant dans notre quartier, c'est pourquoi, ils sont parfois tolérants... » (entretien, mars 2015).

Ces propos du chef de ménage du quartier de la Paix montrent que dans la majorité des cas les abonnés n'observent pas la clause du contrat relative à l'échéance du paiement des factures de consommation de l'électricité. Selon le même enquêté, cette clause ne peut être de stricte application pour deux raisons majeures. La première est que les agents recouvreurs de la SNEL sont eux-mêmes conscients du fait que leur entreprise ne fournit pas régulièrement de l'électricité aux abonnés. Une application mécanique et rigide de cette clause peut susciter des réactions

violentes des abonnés qui paient souvent les factures pour l'électricité qu'ils n'ont pas effectivement consommée au cours du mois.

*« Le recouvrement des factures [dit un agent temporaire] nous expose à de multiples problèmes. Nous faisons souvent face à l'agressivité voire à la violence de certains abonnés, surtout dans les quartiers où l'électricité n'est pas permanente. On nous qualifie d'escrocs, d'idiots, de mendiants... vraiment nous ne sommes pas considérés. Quand nous allons dans ce genre de quartier, nous prenons toujours soins d'alerter la police pour qu'elle nous vienne au secours au cas où ça barde avec un abonné ou un groupe d'abonnés » (entretien, février 2015).*

La seconde et la plus fondamentale, est que cette clause fait l'objet de négociations entre les agents recouvreurs et les abonnés en retard de paiement de facture. Loin d'être ignorée ou passée sous silence, cette clause est évoquée par les agents recouvreurs pour peser dans les négociations et amener l'abonné en retard de paiement à proposer lui-même un pourboire pour échapper à l'interruption de l'électricité. Lorsque ce chef de ménage déclare que, malgré les menaces, il finit par s'entendre avec les agents de la SNEL, il insinue par là qu'il soudoie les agents recouvreurs pour qu'ils n'exécutent pas la clause sus-évoquée. De ce fait, pour l'abonné, le vrai problème en soi n'est pas le retard de paiement d'une facture ou l'accumulation des factures non payées, mais sa capacité à négocier et à *faire comprendre* aux agents recouvreurs.

## **La desserte en électricité à Kisenso : entre le monopole et la concurrence**

Le manque de célérité des agents de la SNEL dans la gestion des problèmes liés à la fourniture de l'électricité (brûlure des câbles, pannes des cabines, etc.) fait vaciller la desserte en électricité entre le monopole et la concurrence. Il ouvre des interstices dans lesquels s'engouffrent une diversité d'acteurs, marqués par une multiplicité de logiques et mobilisant une pluralité de formes de régulation. Ce qui fait finalement émerger des initiatives concurrentes dans un domaine où cette entreprise a le monopole de l'action.

### *Les acteurs du marché concurrentiel de l'électricité*

Les contre-performances de la SNEL dans la fourniture de l'électricité ont aménagé des espaces d'émergence d'autres acteurs qui proposent des prestations alternatives. Ces acteurs publics et non publics s'incrument dans le vide laissé par cette entreprise pour pallier les déficiences de ses services, mais aussi pour capter, à leur manière, leur part des ressources de distribution de l'électricité. Leur irruption dans le champ officiellement monopolistique de distribution de l'électricité ouvre un autre pan du processus de privatisation implicite du service électrique de la SNEL dans la commune de Kisenso.

D'une part, les agents de la SNEL (le chef de vente et services, les chefs d'agence, les gestionnaires des abonnés, les responsables de la maintenance et les autres agents d'exécution de la SNEL) privatisent les pouvoirs attachés à leurs fonctions de contrôle légal, à travers des arrangements informels avec les usagers, pour réaliser des revenus à titre individuel. D'autre part, les acteurs non publics (usagers, dépanneurs ou ingénieurs informels et d'autres intermédiaires) interviennent frauduleusement sur les lignes électriques de la SNEL non pas seulement pour accéder à l'électricité, mais parfois pour bénéficier en retour des dividendes financiers. Entre ces deux catégories figure une troisième, constituée des agents temporaires, ces employés mi-formels et mi-informels (non engagés officiellement, mais connus et tolérés par la direction de la SNEL) auxquels recourent les chefs d'agence pour des tâches ponctuelles afin de combler le déficit des ouvriers que l'entreprise s'interdit de recruter à cause de l'*étroitesse* de ses ressources financières.

De ce point de vue, la gestion locale de la desserte en électricité a donné lieu à un véritable marché au double sens du terme. D'une part, elle a généré un marché d'emplois informels dans un contexte de chômage, où les chefs d'agence recrutent leurs frères ou les *petits de confiance* à titre d'agents temporaires pour l'exécution des tâches ponctuelles (livraison des factures, relevé des indices de consommation, déconnexion des abonnés insolvables, dépannage, etc.). D'autre part, pour compléter la prime qu'ils perçoivent des agences de la SNEL, ces agents temporaires ont constitué un marché des revenus informels. Outre les raccordements frauduleux qu'ils parrainent et qui leur rapportent financièrement, ils rançonnent les



abonnés, provoquent des pannes et coupent intempestivement la fourniture de l'électricité afin de contraindre les abonnés à les soudoyer. Le délestage, les deuils, les mariages, les manifestations sportives et autres festivités, sont autant d'opportunités pour rentabiliser ce marché dès lors qu'elles mettent les agents temporaires en bonne position de négociation pour le maintien de la fourniture de l'électricité. C'est sur ces ressources complémentaires générées par ces opérations extra-légales que les agents temporaires effectuent des rétrocessions ascendantes en faveur de leurs parrains (chefs d'agence, chargés de recouvrement, gestionnaires des abonnés, etc.) pour demeurer dans les bonnes grâces de ces derniers, faute de quoi eux-mêmes risquent la radiation du réseau.

À ces agents temporaires de la SNEL se greffent d'autres acteurs informels qui servent d'intermédiaires entre eux et les usagers. Il s'agit en premier lieu des *collecteurs de cotisations* des usagers. Leur tâche consiste à sillonner les avenues chaque fois qu'il y a une coupure de courant pour recueillir les cotisations destinées à motiver les agents temporaires à rétablir l'électricité moyennant une remise en leur faveur. Il y a ensuite les dépanneurs informels, ces *ingénieurs* sans titre ni qualification qui réparent les pannes d'électricité dans leurs quartiers.

*« Ces jeunes gens ne manquent pas eux aussi de provoquer de situation afin d'obtenir de l'argent. Ils se permettent de récolter de l'argent pour se payer, car tout travail selon eux mérite un salaire » (constat d'un chef de cabine approché au cours des enquêtes, entretien, mars 2015).*

Enfin, certains quartiers restent totalement abandonnés par la SNEL, où elle ne fournit plus l'électricité à cause de l'insolvabilité des usagers ; quelques maisons sont éclairées cependant grâce à l'initiative d'autres acteurs informels. Les rares parcelles raccordées du quartier Mbuku (à la frontière avec la commune de Lemba), le sont à partir des fils électriques tirés des quartiers voisins par un résident qui distribue l'électricité et se fait payer à la fin de chaque mois.

### *Les logiques d'action*

Le domaine concurrentiel de la desserte en électricité est traversé d'une multiplicité de logiques qui donnent sens aux pratiques des acteurs publics

et non publics. L'analyse des pratiques alternatives d'accès à l'électricité montre que ces acteurs sont, entre autres, mus par les logiques suivantes :

- Logique de don en ce qui concerne les abonnés qui fournissent gracieusement de l'électricité aux ménages voisins non abonnés ou déconnectés du réseau de la SNEL à cause de l'insolvabilité. Ce qui accroît la consommation d'électricité, mais sans en augmenter le coût du fait de l'application de la facturation forfaitaire à cause de l'absence de compteurs.
- Logique de réciprocité qui caractérise les usagers de différentes lignes se prêtant réciproquement l'électricité chaque fois que la SNEL opère le délestage d'un quartier à un autre. Cette réciprocité peut aussi se fonder sur l'échange de deux services différents. Un ménage fournit à l'autre de l'électricité tandis que ce dernier lui offre de l'eau.
- Logique de mutualisation par laquelle certains abonnés conviennent de fournir l'électricité à leurs voisins moyennant le partage des charges financières (factures). Ainsi, à la fin de chaque mois, les voisins bénéficiaires de cette forme de solidarité apportent leur contribution financière pour le paiement de la facture. La hauteur de la contribution de chacun est déterminée en divisant le montant de la facture par le nombre des consommateurs, y compris l'abonné-fournisseur. Ce qui garantit la transparence et la confiance entre les acteurs.
- Logique mercantile ou de profit qui amène certains abonnés à transformer leurs voisins en leurs propres clients en les astreignant à payer, en contrepartie de l'électricité fournie, des frais s'ajoutant au montant de la facture à honorer. Ce type d'abonné-fournisseur fixe unilatéralement la contribution de chaque bénéficiaire et n'exhibe pas la facture.
- Logique corporatiste entre agents qui se protègent et se « rendent service » mutuellement.

Ces logiques ne sont pas exclusives, elles s'enchevêtrent parfois dans les pratiques d'un même acteur et s'activent différemment en fonction des circonstances. Elles peuvent sous-tendre simultanément la conduite d'un même abonné. Il arrive que le même abonné fasse don de l'électricité à l'un des voisins avec lequel il partage par exemple les mêmes convictions

religieuses alors qu'il exige des autres les contributions financières. Elles marquent également, *mutatis mutandis*, les interactions entre les agents et les usagers. Ces derniers, en reconnaissance des services dont ils bénéficient de la part de ceux-là, leur accordent des libéralités de diverses natures activant ainsi la logique de réciprocité par laquelle s'échangent dons et contre-dons.

Cependant, les normes pratiques constitutives de la régulation autonome et les logiques qui les sous-tendent n'arbitrent pas toutes les tensions entre agents et usagers, d'une part, et, d'autre part, entre usagers eux-mêmes. Elles sont parfois à l'origine des conflits entre ces différents acteurs qui, dans certaines circonstances, leur préfèrent les normes de contrôle. C'est notamment le cas lorsque l'une des parties prenantes manque à ses obligations ou dépasse ce que l'autre considère comme le seuil du tolérable. Dans ce cas la partie lésée recourt à l'arbitrage des normes de contrôle. Un abonné qui multiplie les promesses de paiement de ses factures sera débranché du réseau par les mêmes agents qu'il soudoie lorsqu'il aura accumulé plusieurs mois d'arriérés. Inversement, cet abonné préférera payer ses factures conformément aux normes de la SNEL lorsque les multiples demandes de pourboires des agents lui paraîtront être une tracasserie. De même, les normes peuvent être à l'origine des conflits entre acteurs, comme dans le cas où l'abonné qui sollicite les contributions de ses voisins pour la consommation d'électricité les détourne au lieu de payer les factures et occasionne par là-même le débranchement qui prive tout le monde de l'électricité. Toutes ces déconvenues attisent les conflits entre acteurs publics et non publics interagissant autour de l'électricité.

### *Desserte en électricité et régulation conjointe*

Il apparaît à travers l'analyse ci-dessus que le champ de distribution de l'électricité dans la commune de Kisenso est investi à la fois par une diversité d'acteurs eux-mêmes marqués par une multiplicité de logiques qui s'enchevêtrent et par une pluralité d'intérêts. Les situations d'échange et d'interaction entre ces acteurs (agents, usagers et autres intermédiaires informels) qui en résultent se « comprennent comme des régulations, mieux s'inscrivent dans des régulations » (Bréchet, 2008 : 6). Sur ce dernier aspect, on voit bien qu'à travers ce jeu d'acteurs :

*« [...] les régulations sociales et économiques autonomes entrent en négociation avec les régulations de contrôle de l'État pour aboutir, soit à des formes de régulation conjointe, sous la forme de conventions, d'arrangements et d'accords plus ou moins durables et précaires, soit à des formes de régulation semi-autonome impliquant des agents de l'État mais à titre individuel... » (Ayimpam, 2014 : 33).*

En effet, les pratiques alternatives de fourniture et d'accès à l'électricité font émerger une forme de régulation conjointe de la fourniture de ce bien de la modernité qui articule la régulation de contrôle et la régulation autonome. Elles montrent dans quelle mesure les agents et les abonnés naviguent entre :

*« [...] les règles de contrôle [qui] visent à faire respecter un ensemble d'obligations sociales [...], à obliger l'acteur à s'investir dans des espaces de l'action déjà délimités, [et] les règles autonomes [qui affirment] la capacité de l'acteur à développer des initiatives locales, à produire ses propres règles d'action face à des contraintes et face à des dispositifs hétéronomes » (De Terssac, 2012 : 23).*

Dans les négociations et les arrangements, les agents mobilisent les règles formelles de cette entreprise pour peser dans les négociations avec les usagers et, en même temps, ils tiennent compte des règles implicites ci-haut décrites qui rendent ces négociations possibles. De ce fait, la régulation de contrôle de l'entreprise plutôt que d'être prescriptive ou coercitive paraît plus comme ajustable en fonction des contextes. Les normes officielles, comme l'a fait remarquer un agent, « sont difficiles pour les gagne-petit ».

*« Si nous appliquons strictement toutes les normes d'accès à l'électricité [poursuit cet enquêté], trop peu des ménages accéderaient à ce service. Mais si on ne les applique pas ne fût-ce que partiellement, personne ne s'acquitterait de ses obligations. D'autre part, nous aussi [la SNEL], nous sommes conscients que nous ne fournissons pas l'électricité comme il le faut, nous ne pouvons pas non plus être trop rigoureux. Bref, les abonnés et nous, nous nous comprenons » (entretien, mars 2015).*

Ainsi, les normes de contrôle ne servent pas toujours de contrainte dans la régulation effective de la fourniture de l'électricité, mais bien d'un

cadre de négociations et d'arrangements entre les agents de la SNEL et les abonnés de la commune de Kisenso. Loin d'ignorer totalement les normes officielles de la SNEL, les agents et les abonnés les réadaptent, les reformulent, les trient afin de les rendre opérationnelles dans le champ d'application. Par ces ajustements, les agents et abonnés traduisent plus ou moins leur capacité autorégulatrice face aux contraintes du contexte de leurs interactions. Ils montrent, à la suite de Pierre Bourdieu (1990 : 89), qu'« au sein de l'univers par excellence de la règle et du règlement, le jeu avec la règle fait partie de la règle du jeu ». Autrement dit, dans la perspective des agents et des abonnés de la SNEL :

*« [...] les normes ne sont [pas] considérées comme des contraintes qui s'imposent aux acteurs, mais comme un répertoire de guides d'action disponibles, en nombre limité, parmi lesquels ils évoluent, qui leur servent de repères, et qui permettent certaines formes d'anticipation et de prévisibilité » (Olivier de Sardan, 2013 : 16).*

Elles constituent « the limits and reference points delimiting a field of manoeuvre within which the strategies of social actors can be deployed » (De Herdt et Olivier de Sardan, 2015 : 7).

C'est donc dans l'articulation des normes publiques et des normes pratiques, mieux, dans la régulation conjointe que les agents et les usagers s'emploient à gérer la desserte de l'électricité à leur façon, de manière à maintenir la délivrance et la jouissance de ce bien de modernité dans les communes d'autoconstruction de la ville de Kinshasa. Dans ces communes, à l'instar de Kisenso, la gouvernance réelle de la desserte de l'électricité procède d'une pluralité normative. Cette réalité très enracinée contraste avec les stratégies discursives des gestionnaires de l'entreprise qui évoquent les normes professionnelles comme l'unique forme de régulation légitime et légale du service public de l'électricité. Cette pluralité normative, comme nous l'avons souligné plus haut, alimente tantôt des coalitions tantôt des collusions autour de la délivrance de ce bien public.

## Enjeux de la régulation conjointe d'un service public

La question fondamentale qui se dégage de cette étude est de savoir comment comprendre la coexistence solennelle des acteurs publics et

non publics, des logiques et des normes de contrôle et des normes autonomes dans des dynamiques à la fois solidaires, concurrentielles voire conflictuelles, autour de la distribution de l'électricité dans la commune de Kisenso. En d'autres termes, nous voulons savoir ce que sont les enjeux sociopolitiques de la régulation conjointe des services publics dans les zones d'autoconstructions livrées à elles-mêmes.

De notre point de vue, cette coexistence procède d'une double rationalité. Inscrites dans la logique de survie des acteurs locaux, les normes pratiques qui enchâssent ces processus garantissent à la population, majoritairement pauvre, l'accès à un bien de modernité à moindre coût et minimisent l'érosion de leurs maigres revenus par le recours à d'autres sources énergétiques dans un contexte de « quasi-désélectrification » (Trefon *et al.*, 2011 : 44). Pour les agents de la SNEL, elles constituent une alternative de lutte contre leurs SIDA (salaires insuffisants difficilement acquis) que le gouvernement congolais n'arrive toujours pas à relever sensiblement depuis des décennies.

En d'autres termes, l'articulation entre les normes de contrôle de l'entreprise et les normes autonomes des acteurs – ainsi que la privatisation implicite du service de l'électricité qui s'ensuit – ne doit pas être simplement perçue comme la résultante de la prégnance d'une culture de l'illégal, mais comme une réponse aux défaillances de la SNEL et à la précarité des habitants de Kisenso auxquels les institutions publiques n'apportent pas de solutions satisfaisantes (chômage, faible revenu, accès limité aux services sociaux de base, l'électricité notamment). Elle jouit, du fait de cette capacité de répondre aux contraintes de l'environnement, d'une sorte d'acceptabilité dans les arènes locales (les agences de la SNEL) où, finalement, se pose la question cruciale de la survie des agents et des abonnés.

Replacées dans un contexte global, les normes pratiques répondent surtout à une rationalité politique, nous semble-t-il. Elles participent des stratégies de reproduction de l'État qui, par ce laisser-faire, semble retarder la colère populaire. Pour *ne pas réveiller le chat qui dort* par une normativité rigoureuse qui appellerait en retour des exigences de la population en matière de qualité des services publics, l'État congolais, qui peine à se légitimer tant du point de vue procédural que de l'efficacité, se

légitime par cette permissivité. En laissant libre cours aux arrangements informels entre acteurs locaux, l'État, par le biais de ses services comme la SNEL, offre aux uns et aux autres l'opportunité d'accès informel au *gâteau national* afin d'atténuer la pression qu'exerceraient sur lui leurs revendications. Il devient alors compréhensible que « les normes pratiques des acteurs de la périphérie bénéficient de la complicité ou de la passivité volontaire de tous les acteurs du centre » (De Herdt et Kasongo Mungongo, 2013 : 234).

Ainsi, au lieu de mener à la dissolution totale de l'État et de ses services, ces processus permettent plutôt à l'État de conserver en apparence ses prérogatives et ses droits souverains, tout en choisissant délibérément de ne pas les exercer complètement afin d'obtenir le consentement de ses sujets. En contribuant à l'apaisement des relations entre État et citoyens, les pressions qui adoucissent ou annihilent l'action publique produisent un bien public non négligeable, la stabilité sociale (Blundo, 2012 : 82). Ainsi, nous adhérons à l'idée de T. De Herdt et M. Poncelet selon laquelle :

*« [...] le Congo n'est pas devenu cette guerre de tous contre tous, parce qu'entre autres du fait de la constance d'une négociation des acteurs autour des formes mouvantes du 'faire État', de la nature et de la légitimité de ses interventions dans la société. Ces arrangements ont maintenu, depuis des décennies, des bureaucraties et des formes d'espace public [...] qui, dans tout le territoire, manifestent la négociation de l'État, de son espace d'intervention, de son rôle et des conditions légitimes dans lesquelles il interagit avec la société » (ibid., 2011 : 15-18).*

## **Conclusion : les paradoxes des pratiques alternatives d'accès à l'électricité**

La délivrance de l'électricité dans la commune de Kisenso, ainsi qu'analysée dans cette étude, est révélatrice de la régulation conjointe. Celle-ci vacille entre le contrôle légal, c'est-à-dire les normes édictées par la SNEL, et l'autonomie traduite par les normes implicites qui résultent des interactions entre agents et usagers. Il a été largement démontré dans cette étude que ces normes implicites mettent en évidence la capacité

autorégulatrice des acteurs dans les arènes locales de distribution de l'électricité que sont les agences locales de la SNEL. Mais ce pouvoir de production des normes se trouve encadré par les normes publiques de l'entreprise et les normes sociales qu'il intègre dans sa dynamique. Finalement, ces agences locales de la SNEL en tant qu'espaces semi-autonomes deviennent des univers d'empilement des normes et pratiques, bien que marginales, et jouissent d'une certaine acceptabilité aux yeux des acteurs qui tiennent compte de leur capacité à répondre à leurs attentes, et auxquels la SNEL n'arrive pas à proposer des alternatives crédibles et rassurantes.

En effet, les arrangements et négociations entre les agents de la Société nationale d'électricité et les abonnés décrits dans cette étude constituent des facteurs qui concourent au maintien de la fourniture et de l'accès à l'électricité dans la commune de Kisenso. Ils offrent aux agents la possibilité d'arrondir les fins de mois grâce aux ressources supplémentaires qu'ils génèrent et aux abonnés celle d'accéder à l'électricité. Il apparaît que le maintien de ce service public dans un contexte de décrépitude des institutions évite l'implosion sociale et permet à l'État de continuer à survivre.

Mais, ces arrangements et négociations ont leur revers de la médaille. En effet, les raccordements informels qu'ils favorisent surchargent les installations électriques et sont à l'origine des brûlures récurrentes des câbles, de l'incendie des maisons, des décès par électrocution et de l'avarie des transformateurs privant ainsi des quartiers entiers d'électricité.

Ils privent, par ailleurs, la SNEL d'importantes ressources qui seraient investies dans les travaux d'extension et d'amélioration de la desserte en électricité à Kisenso, en particulier, et à Kinshasa, en général. Aussi, cette entreprise s'interdit d'investir intensivement dans les communes d'autoconstruction où elle n'enregistre pas de bénéfices substantiels à cause notamment de ces négociations et arrangements qui échappent à ses recettes. L'État, pour sa part, ne s'engage pas non plus assez où les habitants arrivent à se débrouiller pour trouver des solutions aux problèmes auxquels ils font face au quotidien.

Dans cette perspective, les habitants des communes d'autoconstruction ne peuvent que se contenter de services publics minimums



étant donné que les normes pratiques qui les régissent ne peuvent garantir un service de qualité. Autrement dit, ces normes pratiques participent à la pérennisation de la précarité dans laquelle vivent les habitants de ces zones périurbaines. Elles deviennent ainsi le lieu de l'articulation des défaillances de l'État, de la pauvreté et de la carence des services publics de qualité dans les zones d'autoconstruction.

## Bibliographie

- AGENCE CONGOLAISE DE PRESSE, 2015, « La SNEL envisage de raccorder 6 400 nouveaux abonnés à Kisenso », 14 août, Kinshasa, 2 p.
- ADMINISTRATEUR DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE LA SNEL, 2014, « Réponses à la question orale avec débat posée par le député Clément Kanku Bukasa du Mouvement pour le renouveau (MR) », le 22 octobre 2014 au Palais du Peuple, [www.snel.cd](http://www.snel.cd) (consulté le 25 avril 2018).
- ANAPI, 2016, « Investir dans l'électricité en République démocratique du Congo », Kinshasa, Cahier sectoriel, 79 p.
- AYIMPAM S., 2014, *Économie de la débrouille à Kinshasa. Informalité, commerce et réseaux sociaux*, Paris, Karthala.
- BLUNDO G., 2012, « Le roi n'est pas un parent. Les multiples redevabilités au sein de l'État postcolonial en Afrique », in HAAG P. et LEMIEUX C. (éds), *Faire des sciences sociales*, Paris, éditions de l'EHESS : 59-86.
- BOURDIEU P., 1990, « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82 : 86-96.
- BRÉCHET J.-P., 2008, « Le regard de la théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud », *Revue française de gestion*, 184 : 13-34.
- DE HERDT T. et KASONGO MUNGONGO E., 2013, « La gratuité de l'enseignement primaire en RDC : Attentes et revers de la médaille », in MARYSSE S. et OMASOMBO J. (éds), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*, Paris, L'Harmattan : 217-239.
- DE HERDT T. et MARYSSE S. (éds), 2006, *Analyse comparée de l'évolution socioéconomique des communes de Kisenso et de Kimbanseke de 2002 à 2005*, Anvers, IOB.

- DE HERDT T. et OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2015, « Introduction: The game of the rules », in DE HERDT T. et OLIVIER DE SARDAN J.-P. (éds), *Real Governance and Pratical norms in Sub-Saharan Africa: The game of the rules*, London, Routledge : 1-16.
- DE HERDT T. et PONCELET M., 2011, « La reconstruction entre l'État et la société », in DE HERDT T. (éd.), *À la recherche de l'État en R-D Congo. Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*, Paris, L'Harmattan : 7-38.
- GABILLET P., 2010, « Le commerce des abonnements aux générateurs électriques au Liban », *Géocarrefour*, (85)2, <http://journals.openedition.org/geocarrefour/7861>, (consulté le 4 juin 2018)
- GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, 2010, « Projet d'électrification périurbaine et rurale en RDC », Kinshasa, 34 p.
- HÔTEL DE VILLE DE KINSHASA, 2013, « Plan quinquennal de croissance de l'emploi (2011-2015) de la ville province de Kinshasa », Kinshasa, 44 p.
- KAUFMANN J.-C., 1996, *L'entretien compréhensif*, Paris, Nathan.
- LELO NZUZI F., 2011, *Kinshasa. Planification et aménagement*, Kinshasa, L'Harmattan.
- NGAYEL M. et KABONGOM., 2007, « Promouvoir l'information et la communication, Ministère de l'énergie de la RDC (2007). Plan quinquennal 2005-2011 actualisé. Secteur Eau et électricité. Identification des projets », Kinshasa, 19 p.
- MINISTÈRE DU PLAN, 2006, « Document de stratégie et de réduction de la pauvreté », Kinshasa.
- MUZITO A., 2015, « Kinshasa : de l'enfer au paradis », *Le Phare*, 5114, 23 juin, Kinshasa.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2008, « Researching the pratical norms of real governance in Africa », *African Power and Politics Discussion Paper*, 5, <http://www.institutions-africa.org> (consulté le 15 janvier 2014).
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2013, « Normes pratiques. Les régulations informelles au sein des bureaucraties publiques (en Afrique et au-delà) », in HUNSMANN M. et KAPP S. (éds), *Devenir un chercheur. Écrire une thèse en sciences sociales*, Paris, éditions de l'EHESS, [http://www.inverses.org/wp-content/uploads/2013/03/OlivierDeSardan\\_Normes-pratiques-article-1.pdf](http://www.inverses.org/wp-content/uploads/2013/03/OlivierDeSardan_Normes-pratiques-article-1.pdf) (consulté le 28 mars 2019) : 15 p.

- PAIN M., 1984, *Kinshasa. La ville et la cité*, Bruxelles, éditions d'ORSTOM.
- PNUD/RDC, 2013, « Rapport national "Énergie durable pour tous à l'horizon 2030". Programme national et stratégie », Kinshasa, multigr., 81 p.
- TERSSAC G. de, 2012, « La théorie de la régulation sociale : repères introductifs », *Interventions économiques*, 45, <http://journals-openedition.org/interventionseconomiques/1476> (consulté le 26 mai 2018).
- TREFON T., HENDRIKS T., KABUYAYA N. et NGOY B., 2011, « L'économie politique de la filière charbon de bois à Kinshasa et à Lubumbashi », in De Herdt T. (éd.), *À la recherche de l'État en R-D Congo. Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*, Paris, L'Harmattan : 39-71.
- WARIN P., 1993, *Les usagers dans l'évaluation des services publics : études des relations de service*, Paris, L'Harmattan, 317 p.
- DE HERDT T. et KASONGO MUNGONGO E., 2013, « La gratuité de l'enseignement primaire en RDC : attentes et revers de la médaille », in OMASOMBOTSHONDA J. (éd.), « Conjonctures congolaises », *Cahiers africains*, 82, Paris, L'Harmattan : 217-239.
- YENGE BOMBO A., 2010, « Évaluation de la consommation de l'énergie-bois dans les ménages de la commune de Kisenso et son impact sur le budget ménager », mémoire de licence, Kinshasa, université de Kinshasa, 83 p.



Jean-Pierre Mpiana Tshitenge est sociologue

professeur à la faculté des sciences sociales, administratives et politiques

université de Kinshasa (république démocratique du Congo)

E-mail : mpianatshitenge@yahoo.fr



# Complémentarités et concurrences sur le terrain du développement rural

---

L'Union fraternelle des croyants et les services déconcentrés de l'État (Dori, Burkina Faso)

*Koudbi Kaboré*

*Cet article analyse l'évolution des relations entre les services techniques de l'agriculture et les acteurs de l'Union fraternelle des croyants (UFC) sur le terrain du développement rural à Dori au nord du Burkina Faso, depuis la création de l'UFC en 1973, au moment de la sécheresse. Alors que l'UFC s'était imposée comme un acteur central dans les années 1970 et 1980, et était perçue comme contribuant aux politiques de l'État, et que cette collaboration continue à être mise en avant par l'administration territoriale, la réforme du secteur agricole de 2001 a rebattu les cartes. En renforçant la volonté de contrôle étatique sur les organisations paysannes locales, et en faisant des services techniques des prestataires de projets, la réforme attise la rivalité entre ces deux acteurs du développement rural quant à la supervision des organisations paysannes et au contrôle des moyens financiers. Les agents des services techniques de l'agriculture contestent la bienveillance de l'administration publique envers l'UFC qui, selon eux, lui permet de développer des pratiques hors normes et de se soustraire à leur contrôle.*

*The current article is an analysis of the evolution of the relationships between the technical services of agriculture and the actors of 'Union Fraternelle des Croyants' (UFC) concerning the rural development in Dori, northern Burkina Faso, since the creation of UFC in 1973 during the droughts. Whereas UFC was endeavouring like a foremost actor in the 1970s and 1980s, and was considered to be a contributor to State policies, and that this collaboration continues to being forwarded by the territorial administration, 2001 reform of agricultural sector has given way. By reinforcing the will of State control over local peasants' organisations, and using technical services like projects providers, the reform has brought about fierce rivalry between those two actors of rural development concerning*

*the supervision of peasants' organisations and the control of financial means. The workers of the technical services of agriculture are distrusting the kindness of the public administration to UFC, which according to them, permit it to develop out of norms practices and to escape their control.*

## Introduction<sup>1</sup>

Créée en 1973 lors de la grave sécheresse qu'a connue le Burkina Faso (alors Haute-Volta), l'Union fraternelle des croyants (UFC) joue depuis ce temps un rôle central dans le développement rural dans la région de Dori, autour d'une double originalité : d'une part, cette ONG est codirigée par des représentants musulmans et catholiques et promeut le dialogue interreligieux, d'autre part, les financements et les appuis dont elle a bénéficié depuis cette date en ont fait la principale organisation locale de développement agricole et rural de la zone. Bien qu'agissant de façon autonome des pouvoirs publics, ses interventions s'inscrivaient dans les priorités politiques et étaient appréciées des pouvoirs publics.

L'année 1999 a cependant doublement marqué une recomposition dans les relations entre l'UFC et l'État (gouvernement, administration territoriale et services techniques déconcentrés) et accru les concurrences et rivalités avec les services techniques. D'une part, l'organisation s'est relancée après une longue crise d'une douzaine d'années. Afin de se repositionner dans le paysage associatif de la région et de démontrer sa volonté de collaboration avec l'État burkinabè, l'UFC invita le haut-commissaire de la province du Séno à présider son assemblée générale de 1999<sup>2</sup> – la toute première en 30 ans d'existence ! –, qui marquait la renaissance de l'organisation. Le besoin d'un soutien permanent des autorités administratives a ensuite poussé les dirigeants de l'UFC à pérenniser une pratique qui se voulait au départ circonstancielle : depuis

---

<sup>1</sup> Ce texte présenté à la 6<sup>e</sup> session de l'université d'été du LASDEL (Niamey, 15-28 septembre 2014) a été discuté à l'atelier d'écriture scientifique de l'APAD tenu à Cotonou du 26 au 29 septembre 2016. Je remercie particulièrement Philippe Lavigne Delville pour ses nombreuses contributions.

<sup>2</sup> Union fraternelle des croyants, mémoire de la première assemblée générale, Dori, 4 et 5 mars 1999.

1999, c'est devenu une habitude pour eux – comme pour de nombreux projets ou ONG – de faire présider ou parrainer leurs manifestations par les autorités administratives ou ministérielles.

D'autre part, l'État a au même moment redéfini sa politique de développement rural et d'appui aux organisations rurales. Alors qu'il avait depuis les années 1970 largement laissé les organisations paysannes entre les mains des ONG et des associations de développement, il réaffirme une volonté de cohérence et de contrôle, en créant les chambres régionales d'agriculture (CRA) chargées d'exercer tutelle et appui aux organisations locales.

La 17<sup>e</sup> assemblée générale qui s'est tenue le jeudi 26 février 2015 a été présidée par le secrétaire général de la région, Ambroise Somé. Dans son discours, il a relevé une parfaite collaboration entre l'UFC et son administration. Ce discours officiel est contredit sur le terrain par les agents des services techniques de l'agriculture qui évoquent des tensions entre eux et les acteurs de l'UFC. Le non-respect des normes étatiques dans l'encadrement des organisations paysannes et dans les réalisations hydrauliques faites par l'UFC, ainsi que des griefs d'incompétence sont les éléments sur lesquels se cristallisent les tensions. Les agents des services techniques déconcentrés de l'État contestent la bienveillance affichée par l'autorité administrative envers l'ONG confessionnelle, qui lui permet selon eux de développer des pratiques hors normes et de se soustraire à leur contrôle.

Cet article analyse les tensions qui opposent les services techniques de l'agriculture aux acteurs de l'UFC sur le terrain du développement rural à Dori. Il interroge les enjeux des rivalités sourdes qui se développent entre ces deux acteurs de la sécurité alimentaire et du développement rural, dans une apparente indifférence des autorités administratives et ministérielles de tutelle.

Le discours des agents des services techniques déconcentrés de l'État s'enracine dans une logique de professionnalisation, qui appelle les ONG et associations du domaine du développement rural à s'adapter aux règles fixées par l'État. Jean Freyss, qui souligne l'ambiguïté du concept, propose de distinguer la professionnalisation « dans » les ONG et la professionnalisation « des » ONG (2004 : 758). La première se concrétise

par la mobilisation, au sein de l'ONG, des compétences techniques jugées nécessaires à l'efficacité d'une action (des savoirs techniques spécialisés, et des techniques de gestion de projet en particulier) :

*« La professionnalisation signifie que l'ONG mobilise, dans chaque domaine utile pour son activité, des personnes disposant des compétences reconnues (par l'expérience acquise mais de plus en plus par des diplômes) comme constitutives d'un métier nommément désigné » (ibid. : 762).*

La seconde renvoie à la capacité de l'ONG à s'ancrer dans des espaces et à inscrire ses actions dans des dynamiques de changement social et à accroître ainsi la pertinence et l'efficacité de ses actions, par rapport aux acteurs à qui elles sont destinées. La professionnalisation « dans » les ONG, qui privilégie les pratiques normées et l'atteinte de résultats contractuels, peut être contradictoire avec la recherche d'impacts durables.

L'analyse présentée ici repose sur des entretiens et des observations réalisés à Dori et à Ouagadougou de 2014 à 2015 auprès des coordonnateurs de l'UFC (actuel et anciens) et des responsables des services techniques de l'agriculture (la chambre régionale d'agriculture (CRA) et la direction régionale de l'agriculture, de l'hydraulique et de la sécurité alimentaire (DRAHSA)) du Sahel. Avec les coordonnateurs de l'UFC, nous nous sommes intéressés à la structuration de l'UFC, ses rapports avec ses partenaires (donateurs et bailleurs de fonds, y compris les structures étatiques), sa culture organisationnelle et ses registres de compétences. Avec les responsables des structures étatiques, nous avons discuté des questions de compétences, des mécanismes de collaboration entre les acteurs de la sécurité alimentaire, des enjeux de la professionnalisation et des récentes réformes dans le secteur de l'agriculture. À Dori, les acteurs de l'UFC nous ont permis d'observer différents moments de la vie de leur organisation (assemblées générales, manifestations publiques notamment les éditions 2014 et 2015 des Journées du maraîcher du Sahel (JMS)). Les situations observées ont permis de décrypter la mise en scène de la collaboration cordiale au sommet et les tensions à la base autour de la distribution des rôles, de la définition des priorités, et du choix des partenaires. Ces observations ont informé et orienté les situations d'entretiens, et vice versa. L'étude a également intégré des données d'archives. En raison d'une dispersion et d'une mauvaise conservation de



leurs archives, les acteurs rencontrés manquaient d'informations sur les activités et les rapports de l'UFC avec les pouvoirs publics pour la période comprise entre 1969 et 1999, ce que l'exploitation des archives de l'ancienne préfecture de Dori (actuel gouvernorat du Sahel) a permis de comprendre.

Dans la première et la deuxième partie, nous abordons dans une perspective historique le contexte de la création de l'UFC, et l'implication de ses acteurs dans la politique de développement rural de l'État burkinabè (1969-1999). Durant cette période, l'ONG a évolué de l'humanitaire vers le développement rural intégré en lien avec les orientations de l'État. La troisième partie analyse les réformes de 1999 et de 2001 sur le secteur agricole et les évolutions qu'elles ont induites dans les relations entre les acteurs de l'UFC et les agents techniques du ministère de l'Agriculture. L'accent est mis sur les différences de traitement de l'UFC par les autorités administratives et les agents des services techniques de l'agriculture sur la mise en œuvre de la politique de développement rural.

## L'humanitaire catholique et les débuts de l'UFC

Depuis le début des années 1900, le champ d'action des missionnaires catholiques pour la promotion de l'homme en Haute-Volta a été vaste. Parfois imposées par le contexte social, parfois par le besoin de consolider l'évangélisation, les options préférentielles des missionnaires allaient de la lutte pour la libération de la femme, à la lutte contre la pauvreté en passant par la promotion de la santé et de l'éducation. Dans un Sahel burkinabè aride et exposé aux famines, l'église catholique à Dori s'orienta vers l'humanitaire dès sa fondation en 1961. Comme dans nombre d'églises, l'humanitaire catholique prit appui sur le Secours catholique, l'association caritative de l'Église. L'aide qu'il apporte aux pauvres trouve son fondement dans l'enseignement social de l'Église, et ne comporte pas d'objectifs de conversion des populations non chrétiennes. Mais en

contexte musulman<sup>3</sup>, l'aide catholique, et plus globalement l'aide chrétienne, ne peut être considérée par les musulmans comme un altruisme dépourvu d'intention apologétique. S'étant représenté l'aide du Secours catholique comme entrant dans une stratégie d'évangélisation, les musulmans manifestèrent de la prudence à en recevoir. Rejetée au départ, l'aide catholique se révéla pourtant importante dans la lutte contre la faim dans la région de Dori et de Gorom-Gorom lors de la grave sécheresse de 1969-1973 qui a durement touché le Sahel burkinabè (Gado, 1993 ; Janin, 2008 ; Piveteau, 1994 ; Enée, 2010).

La sécheresse a frappé une région dont les structures économiques et l'intégration à l'État voltaïque au sortir de la colonisation étaient encore faibles. Première crise humanitaire postcoloniale, le défi qui s'est présenté aux pouvoirs publics était celui de l'organisation et de l'acheminement de l'aide dans d'une région où le réseau routier et les moyens de transport et de stockage à tous les niveaux étaient insuffisants pour atteindre des villages isolés<sup>4</sup>. L'évaluation de la catastrophe et des besoins alimentaires des populations a donc retardé le déploiement du dispositif public de l'aide<sup>5</sup>, laissant le terrain aux ONG et associations humanitaires (Guignard, 1996 ; Poussart-Vanier, 2005). Le Secours catholique paroissial fut le relais local de la plupart des ONG humanitaires internationales<sup>6</sup> pour la coordination et la distribution de l'aide d'urgence. Il construisit une légitimité sur la transparence et la bonne gestion de l'aide, qui lui valut une place privilégiée dans le champ de l'humanitaire et la considération de la communauté musulmane de Dori. Fort de cette confiance retrouvée, le Secours catholique put s'adjoindre des collaborateurs musulmans. Un comité mixte islamo-catholique, mis en place pour renforcer l'équipe de bénévoles du Secours catholique, et qui prit la dénomination d'« Union

---

<sup>3</sup> Le Sahel est une région de culture musulmane. L'islam imprègne la vie de plus de 96 % de sa population (qui est musulmane selon le recensement général de la population de 2006).

<sup>4</sup> Rapport du CILSS sur la situation alimentaire et nutritionnelle dans le Sahel affecté par la sécheresse, Rome, 28 août 1973, Archives nationales du Burkina Faso (ANBF), 9V324, p. 28.

<sup>5</sup> Rapport du CILSS sur la situation alimentaire et nutritionnelle dans le Sahel affecté par la sécheresse, *op. cit.*

<sup>6</sup> Caritas internationalis, Cathwel (aujourd'hui Catholic relief service), le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), Oxfam-Afrique faisaient partie de ces ONG.

fraternelle des croyants » à la fin de l'année 1969, finit par se substituer au Secours catholique (Kaboré, 2016).

Parallèlement, l'extension des actions de l'UFC dans l'Oudalan au nord de Dori fit naître l'Association d'entraide fraternelle (AEF), un regroupement de musulmans et de catholiques à l'image de l'UFC-Dori. L'AEF, dont le but se limitait à la distribution de l'aide d'urgence, devint en 1972 la branche UFC de Gorom-Gorom. En 1973, les missionnaires catholiques et les autorités musulmanes dans les deux villes répondirent au désir de certaines agences de l'aide internationale de voir se maintenir la dynamique interreligieuse par l'institutionnalisation des deux associations de solidarité. Elles sont reconnues officiellement en 1973 comme ONG humanitaires et de développement dans la région de Dori et de Gorom-Gorom<sup>7</sup>. Les deux ONG « sœurs » ont été aussitôt mises sous la seule tutelle de l'Église catholique et de ses organismes caritatifs qu'étaient la Caritas voltaïque et le Bureau d'études et de liaison (BEL) en vue de la réflexion et du financement de leurs activités<sup>8</sup>. L'Église catholique de Dori en était le répondant juridique, tandis que le rôle de la Caritas voltaïque et du BEL<sup>9</sup> était surtout de faciliter les relations avec les organismes missionnaires et les ONG internationales<sup>10</sup>. Cette époque qui coïncide avec l'engagement des missions chrétiennes pour le développement a vu s'amorcer un transfert de générosité missionnaire dans le Tiers Monde (Prudhomme, 2005), dont les UFC ont été largement bénéficiaires. Jusqu'à la fin de l'année 1980, la coopération missionnaire leur fournissait argent, matériel et volontaires. Jacques Guignard<sup>11</sup> qui fut

---

<sup>7</sup> Statuts de l'UFC, 6 décembre 1974, Archives du gouvernorat du Sahel/Dori.

<sup>8</sup> Statuts de l'UFC, 6 décembre 1974, *op.cit.*

<sup>9</sup> Le Bureau d'études et de liaison (BEL) est cette structure créée en 1973 par l'église catholique de Haute-Volta pour traduire en acte concret sa vision du développement. Son credo, c'est impliquer fortement les populations dans l'identification des priorités, la prise des décisions ainsi que dans la réalisation des activités, de sorte qu'elles collaborent avec les animateurs dans la recherche des solutions aux problèmes qui les concernent.

<sup>10</sup> Amadou Gourov Sidibe et André Marty, 1980, rapport d'évaluation des activités de l'Union fraternelle des Croyants (UFC) de Dori (Haute-Volta), Dori, archives du gouvernorat du Sahel/Dori, p. 11.

<sup>11</sup> Ingénieur, il fut l'un des nombreux laïcs en Europe qui, au nom de leurs églises, étaient venus se solidariser avec les missionnaires et les populations dans la région de Dori et de Gorom-Gorom.

un des volontaires pour le compte de l'UFC de Gorom-Gorom relate dans son ouvrage *Le Sahel de la sécheresse : septembre 1972 à septembre 1974*, comment à partir de 1975, sans abandonner le terrain de l'humanitaire, les UFC orientèrent leurs actions vers des projets durables (reboisement, construction d'ouvrages hydrauliques) dans le cadre de la politique de développement rural de l'État, où elles s'étaient imposées comme un acteur central dans les années 1970 et 1980. Les pages qui suivent sont consacrées seulement à l'action de l'UFC-Dori, couvrant territorialement les provinces du Séno et du Yagha selon le découpage administratif actuel.

### L'UFC dans la politique de développement rural de l'État (1975-1999)

Les ONG, surtout confessionnelles, revendiquent une indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. En dépit de cette indépendance revendiquée, elles sont comme les ONG laïques, souvent soumises à des contraintes et des exigences de fonctionnement qui les rapprochent nécessairement des autorités publiques (Diawara, 1999 ; Kaag et Saint-Lary, 2011 ; Leblanc *et al.*, 2013). Le positionnement vis-à-vis de l'État pouvant se révéler un aspect important de leur évolution, les acteurs de l'UFC ont dès 1974 affirmé leur volonté de collaborer avec l'administration locale dans la mise en œuvre de la politique alimentaire et de développement rural du gouvernement voltaïque<sup>12</sup>. Cette collaboration s'est traduite par l'intégration des interventions de l'UFC dans les programmes des deux structures permanentes de l'État, les offices céréaliers nationaux (OFNACER) et les organismes régionaux de développement (ORD)<sup>13</sup>. À l'instar d'autres acteurs non étatiques, l'UFC a aligné ses activités sur les priorités nationales et adhéré en 1975 au Secrétariat permanent des ONG (SPONG).

---

<sup>12</sup> Statuts de l'UFC, 6 décembre 1974, *op. cit.*

<sup>13</sup> Les OFNACER étaient des établissements publics à caractère commercial qui œuvraient à assurer la disponibilité des céréales et à stabiliser les prix. Ils travaillaient en collaboration avec les ORD, principaux relais des politiques agricoles dans les régions. Créés en 1966, les ORD avaient en charge la vulgarisation de thèmes techniques, l'encadrement des paysans, la collecte de données statistiques pour la constitution des bilans céréaliers et maraîchers.

L'inscription de l'UFC au SPONG et à l'ORD lui a conféré le statut d'ONG auxiliaire de l'État à Dori et à Gorom-Gorom. La participation des acteurs de l'UFC à la politique publique alimentaire et de développement rural devait prendre une forme indirecte. Elle conservait la liberté de mobiliser des ressources matérielles et financières au profit de ses projets propres, mais elle devait toutefois en confier la supervision aux structures étatiques. Dans les faits, l'UFC a constitué le rouage essentiel du dispositif étatique. Devant le constat que les capacités matérielles et financières de l'ORD du Sahel étaient limitées par rapport à l'ampleur des besoins, les différents administrateurs de la préfecture de Dori ont vivement encouragé et soutenu une synergie des compétences et des moyens entre l'ORD et l'UFC. L'ORD tirait de cette synergie d'action des capitaux et du matériel de l'UFC. L'appui de l'UFC à l'ORD revêtait deux formes. La première était le prêt de logistique, procédé par lequel l'UFC prêtait ses camions, ses machines Caterpillar, ses foreuses et ses compresseurs aux projets routiers et d'infrastructures de l'ORD. La deuxième était le financement ou la prise en charge de projets étatiques. À la demande des autorités locales, l'UFC recherchait le financement et exécutait des projets qui étaient du ressort de l'ORD. Elle a ainsi financé et réalisé divers projets étatiques dont le reboisement, la construction de centres de formation agricole, magasins de stockage de vivres, forages, etc. Les archives administratives ont gardé des traces de cette collaboration de l'ORD avec l'UFC. En 1978 par exemple, le préfet du département du Sahel relevait que :

*« L'Union fraternelle des croyants (UFC) basée à Dori et à Gorom-Gorom mérite de toutes ces associations une mention très spéciale. [...] Elle a construit le centre de perfectionnement rural (CPR) de Diomga (sous-préfecture de Dori) qui a pour rôle l'éducation des élèves et des agriculteurs en matière de vulgarisation dans le Sahel<sup>14</sup> »*

En 1979, il rendait encore compte au gouvernement de ce que la poursuite par l'UFC de son « programme de forage et de creusement de

---

<sup>14</sup> Rapport politique du département du Sahel, année 1978, ANBF, 8V291.

puits, de surcreusement des mares » dans l'Oudalan a permis le retour de beaucoup d'éleveurs nomades qui avaient déserté leurs campements<sup>15</sup>.

En retour, l'ORD mettait à la disposition de l'UFC ses agents pour renforcer son équipe technique dans la réalisation et la supervision de ses projets propres. L'équipe permanente de l'UFC à l'époque se limitait à 12 personnes<sup>16</sup> que venaient renforcer des volontaires de la coopération missionnaire. Les techniciens de l'ORD représentaient une ressource de proximité, capables de suppléer à l'absence des techniciens expatriés.

Le régime révolutionnaire (1983-1987) adopta des mesures qui poussèrent encore les ONG à une collaboration active avec les services étatiques. Le statut d'ONG était subordonné à l'approbation du Bureau de suivi des ONG (BSONG)<sup>17</sup>, sur la base de critères de structuration, de fonctionnement interne, de qualité du personnel, de compétences reconnues dans des domaines particuliers, de degré d'implantation des ONG (Tallet, 1989 : 40 ; Piveteau, 1994 : 3-5). Si les deux derniers critères ont conféré un positionnement central pour l'UFC dans le domaine de l'hydraulique rurale dans le paysage des ONG au Sahel, les exigences de structuration, de fonctionnement et de qualification professionnelle devaient la pousser vers la professionnalisation « dans » les ONG.

Le processus de professionnalisation amorcé sous la Révolution avec le recrutement d'un personnel de gestion (un chargé de projets et un trésorier), et d'un personnel ouvrier au sein du personnel interne de l'ONG, s'est accéléré à partir de 1999 sous la pression de certains des donateurs dont Misereor. Il s'est traduit à cette période par une profonde restructuration, le recrutement de cadres techniques et l'accroissement

---

<sup>15</sup> Rapport du premier trimestre du département du Sahel, 1979, ANBF, 8V291.

<sup>16</sup> Elles formaient le bureau de l'UFC, à raison de six personnes par communauté religieuse membre et un trésorier affecté par l'église suivant les clauses de la tutelle. L'Église catholique et la communauté musulmane en sont les communautés membres qui fournissent à l'UFC des délégués pour constituer son bureau et soutenir ses activités.

<sup>17</sup> Créé en mai 1984 en remplacement du Secrétariat permanent des ONG (SPONG), le BSONG se définit comme une structure destinée à renforcer les capacités des ONG en vue de les rendre aptes à participer efficacement à la mise en œuvre de la politique agricole de la Révolution. Sa spécificité par rapport au SPONG était d'apparaître aux yeux des ONG comme une structure d'accompagnement et non de contrôle.

des services. La restructuration a consisté à une séparation des rôles entre les agents techniques et de gestion recrutés sur la base de leurs compétences et l'ensemble des bénévoles locaux. La restructuration visait l'efficacité et l'amélioration de la gouvernance de l'avis de cet ancien gestionnaire :

*« C'était le bureau qui était à la fois instance de délibération et équipe d'exécution. Il n'y avait pas de services bien définis, ni de rôle clairement attribué à chacun des membres du bureau en dehors de la trésorerie. Ce mode de fonctionnement était source de confusion et de malversation. C'était du moins ressenti ainsi » (Ouagadougou, 27 février 2015).*

Le personnel permanent était bien limité, mais le budget de l'UFC prenait en compte le groupe de bénévoles locaux qui participaient à l'animation des activités. Misereor, à la suite d'autres donateurs, a décidé de ne plus prendre en compte ces derniers dans le financement de l'UFC. Revendiquant la « paternité » de l'ONG, l'évêque<sup>18</sup> et le grand imam de Dori, respectivement conseiller juridique et conseiller moral de l'UFC, militèrent pour leur maintien comme membres à part entière au sein de l'ONG. Sur la base de ce compromis, les délégués des deux communautés adoptèrent lors de l'assemblée générale de mars 1999 un organigramme à deux composantes : une composante religieuse chargée de la promotion du dialogue interreligieux, et une composante technique pour le volet développement.

La composante religieuse comprend les membres fondateurs (Église catholique et communauté musulmane) et les représentants des coopératives agricoles de l'UFC dans les campagnes partant du principe admis à l'origine que tout catholique et tout musulman sont membres de l'UFC. Toutefois, des délégués dûment mandatés par les communautés religieuses membres et les coopératives agricoles siègent à l'assemblée générale de l'UFC. L'équipe technique est organisée en trois pôles de services : le service de coordination des projets et programmes, celui de la

---

<sup>18</sup> Du diocèse de Fada N'Gourma dont dépendait la paroisse de Dori avant son érection en diocèse en 2006.

comptabilité, et celui du suivi-évaluation<sup>19</sup>. Chacun de ces pôles de services intègre des départements, qui sont des sous-unités de coordination des projets. Un gestionnaire pilote l'équipe composée de 25 salariés aux profils variés. Parmi eux figurent des cadres moyens (ouvriers, techniciens, comptables, secrétaires) détenteurs pour la plupart de diplômes d'études secondaires (CAP en bâtiment ou mécanique, BEP en comptabilité et BEPC) et des cadres supérieurs (les chefs des pôles de services et des départements) détenteurs de diplômes universitaires (maîtrise et master en études de développement d'universités européennes).

La mise en place d'instances (assemblée générale, conseil d'administration, bureau du conseil d'administration) achève la restructuration de l'UFC. À des niveaux variables, toutes ces instances sont délibératives et fonctionnent sur le principe de la parité de membres et de la présidence tournante entre l'Église catholique et la communauté musulmane. Chaque communauté religieuse est représentée à l'assemblée générale par 24 membres. Le principe est le même pour la composition du conseil d'administration qui compte 24 membres, et le bureau du conseil d'administration où siègent 12 membres. L'évêque et le grand imam sont membres de droit de l'assemblée générale et du conseil d'administration. La vie de l'ONG et les grandes orientations de son action sont débattues lors de l'assemblée générale ordinaire (une fois l'an) et des sessions du conseil d'administration qui se tiennent ordinairement une fois par mois.

Il faut souligner que le seul membre de l'équipe technique qui participe à ces instances est le gestionnaire. Il rend compte à l'assemblée générale et au conseil d'administration de l'exécution des projets, de la gestion des ressources, des relations extérieures, etc. Bien qu'étant la cheville ouvrière de l'ONG, le gestionnaire a des prérogatives très limitées. Le pouvoir de décision revient en réalité à la composante religieuse de l'UFC.

L'UFC réalise des projets parallèles en vue de la prise en charge des bénévoles qui la composent. En plus des petits projets socioéconomiques<sup>20</sup> que l'ONG obtient souvent sur le marché de l'aide publique nationale,

---

<sup>19</sup> Le nombre de services n'est pas limitatif. Il s'accroît ou diminue en fonction des nouvelles contraintes. Le service de la communication s'est ajouté aux trois autres en 2010.

<sup>20</sup> Appelés projets locaux en opposition aux projets structuraux que financent les donateurs.



formations, conférences, sensibilisations sur le dialogue interreligieux et la culture de la paix sont également des projets qui attirent de plus en plus de subventions pour la partie religieuse de l'UFC (Langewiesche, 2011 ; Kaboré, 2017).

La réorganisation actée par l'assemblée générale de 1999 a entraîné deux conséquences majeures pour l'UFC. La première fut la professionnalisation de l'équipe technique, qui est passée par sa salarisation avec en corollaire une compression du personnel<sup>21</sup> et des besoins accrus de ressources régulières pour financer les salaires. La seconde, qui découle de la première, fut une concurrence accrue avec les autres intervenants du domaine de la sécurité alimentaire et du développement rural : à partir de 1999, dans un contexte marqué par le retour de l'État dans le champ du développement, la légitimité de l'UFC se reconstruit sur une logique de compétence technique, fondée sur des acquis dans l'hydraulique et l'organisation des paysans.

### **Les réformes du secteur agricole dans les années 2000 : des tensions entre l'UFC et les services étatiques**

L'échec des programmes d'ajustement structurel à la fin des années 1990 et la critique des interventions externes ont conduit les bailleurs de fonds à replacer l'État au centre des politiques publiques. À partir des années 1990 et des politiques de réduction de la pauvreté, et plus encore avec la déclaration de Paris sur l'aide au développement (Lavigne Delville, 2013), les bailleurs de fonds affirment s'aligner sur les politiques nationales. Cette relégitimation de l'État a permis à ce dernier d'accroître sa tutelle sur les organisations privées de développement. Au Burkina Faso, les réformes dans les domaines de la sécurité alimentaire et du développement rural de 1999 et de 2001 s'inscrivent dans cette perspective. Elles ne répondent pas seulement à un souci de régulation des interventions des structures et

---

<sup>21</sup> La mesure a concerné certains membres du personnel de gestion et ouvrier du groupe de bénévoles de l'UFC, dont on pense que les profils ne correspondaient plus aux emplois qu'ils occupaient, ou que le recrutement n'a pas suivi les règles. Après leur indemnisation, les puisatiers par exemple qui étaient toujours sollicités par l'UFC y demeurèrent quelques années avant de se regrouper en association autonome.

organismes d'appui dans le monde rural, il s'agit aussi pour l'autorité publique d'être arbitre du jeu en fixant les règles, et de reprendre le contrôle de secteurs stratégiques.

Par la loi n° 014-1999 sur les chambres régionales d'agriculture (CRA), l'État incite les acteurs de la sécurité alimentaire et du développement rural à susciter la création de regroupements et de fédérations d'organisations locales<sup>22</sup>. Les CRA sont des établissements publics de l'État à caractère professionnel. Elles sont placées sous une double tutelle, technique du ministre de l'Agriculture et financière du ministre des Finances. Elles bénéficient d'une autonomie de gestion et de la personnalité morale, ce qui les distingue des services techniques déconcentrés de l'État. Les CRA ne disposant que de faibles ressources structurelles publiques, elles sont autorisées à réaliser des prestations de services pour s'autofinancer. Elles cherchent dès lors à se positionner comme prestataires pour des projets.

La direction régionale de l'agriculture, de l'hydraulique et de la sécurité alimentaire (DRAHSA) n'est quant à elle pas censée faire de prestations mais, dans les faits et face aux contraintes de ressources et à la faiblesse des moyens de fonctionnement, ses agents, officiellement, réalisent aussi des prestations au service des projets et des ONG, et en tirent des compléments de revenus. Cette marchandisation de fait de certains services de la DRAHSA explique en partie les critiques que ces agents portent sur l'UFC. Car ce qui se joue dans les tensions entre les structures relevant de la tutelle étatique et les ONG d'appui est le contrôle des organisations paysannes. Comme le montre l'anthropologie du développement (Barbee, 1987 ; Olivier de Sardan et Bierschenk, 1993 ; Blundo, 1995), lorsque les agents publics de l'État deviennent des courtiers qui négocient entre l'État et les communautés, ils entrent en conflit avec les autres acteurs de leur domaine de compétence.

Dans le développement rural, les actions de l'UFC reposent essentiellement sur l'hydraulique villageoise et agropastorale. Elle réalise des

---

<sup>22</sup> Les acteurs d'une même filière peuvent se constituer selon quatre formes fédératives : les coopératives, les groupements, les unions de coopératives ou de groupements, les fédérations ou confédérations de coopératives ou de groupements.

micro-barrages, aménagement des périmètres et encadre des coopératives pour la culture maraîchère. Conformément à la loi n° 014, ses acteurs collaborent à des degrés variables avec les agents de la CRA et de la DRAHSA. Or, les cadres techniques de référence que les agents techniques de l'État imposent aux ONG et associations ne rencontrent pas souvent l'adhésion de l'UFC. Ce sont ces réticences qui alimentent particulièrement les mésententes entre ses acteurs et les agents des services techniques de l'État.

L'article 6 de la loi n° 014 stipule que les CRA sont consultées pour toutes questions se rapportant à la définition et la mise en œuvre des politiques et programmes d'appui aux agriculteurs<sup>23</sup>. Un des responsables de la CRA du Sahel explique que c'est conformément à cette disposition qu'ils appellent les associations et ONG membres à créer des coopératives et des unions faitières. Elles sont financées par la CRA pour mettre en place les fédérations associatives, qu'elles délèguent ensuite à la CRA pour l'encadrement (Dori, 4 août 2015).

La loi est incitative. Or, les agents de la CRA en font un impératif de leur collaboration avec les organismes d'intervention. Leurs appels aux ONG qui ne s'y conforment pas prennent des allures de reproches souvent sévères. C'est ce qui ressort des propos de ce responsable du service des ONG et organisations paysannes à l'endroit des dirigeants de l'UFC :

*« Non seulement ils ne veulent pas respecter le schéma qui est qu'il faut mettre en place des unions faitières, mais en plus ils veulent des unions à eux. Ils parlent d'unions des maraîchers. Cela n'existe pas dans le schéma. Normalement on ne peut pas les financer. Deuxièmement, les unions restent leurs unions, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de possibilité d'associer d'autres producteurs à ceux qui forment leurs groupements si bien que vous ne pouvez pas travailler directement avec ces unions-là. L'UFC refuse le schéma parce qu'elle veut toujours avoir un contrôle sur les groupements qu'elle met en place » (Dori, 4 août 2015).*

Les responsables de la CRA dénoncent ce qui passe à leurs yeux pour une « tutelle paternaliste » de l'UFC sur ses associations paysannes.

---

<sup>23</sup> Décret n° 2001-770 bis/PRES/PM/MEF/AGRI du 31 décembre 2001 (JON°11 2002), *op.cit.*

Comme le montre Yves Guillerrou (2003 : 130) parlant du difficile dialogue à la base entre acteurs du développement rural dans l'Ouest Cameroun, cette « tutelle paternaliste » renvoie moins à une volonté hégémonique de l'UFC qu'à une stratégie pour se constituer des zones d'influence privilégiées et sauvegarder des associations paysannes qui font son identité et sa raison d'être.

En effet, la mise en place des « groupements agricoles » à l'étiquette « UFC »<sup>24</sup> a débuté en 1974. Ils remplissent les fonctions d'unités économiques et de structures de promotion du dialogue interreligieux dans les localités où ils sont implantés. De l'avis de François Ramdé<sup>25</sup>, les coopératives agricoles de l'UFC apparaissent comme « des UFC en miniature », le reflet de la bonne cohabitation et de la valorisation de la différence à travers les villages du Séno et du Yagha. Le dialogue interreligieux acquiert de l'importance et de la visibilité à travers ces groupements composés essentiellement de catholiques et de musulmans. L'UFC possède à ce jour plus de 32 coopératives agricoles pour toutes activités confondues (maraîchage, embouche, banque de céréales, autres activités génératrices de revenus) (Ramdé, 2018).

Les agents de la DRAHSA quant à eux s'insurgent contre leur faible implication dans les études et le suivi techniques des micro-barrages de l'UFC en vertu de leur compétence reconnue dans ce domaine. Un agent technique a expliqué que la collaboration des associations et ONG avec la DRAHSA se passe sur la base d'un protocole que celles-ci signent avec l'État. Les acteurs de l'UFC feignent d'ignorer cette étape et préfèrent solliciter la DRAHSA pour des interventions ponctuelles, ou pour les besoins de reconnaissance comme ils aiment à le faire lors des Journées du maraîcher du Sahel (JMS)<sup>26</sup> :

---

<sup>24</sup> Amadou Gourovo Sidibe et André Marty, 1980, *op.cit.*

<sup>25</sup> Actuel gestionnaire de l'UFC-Dori, Dori, 26 février 2015.

<sup>26</sup> C'est en 2006 que l'UFC a initié les JMS au profit des groupements qu'elle encadre. Elles sont organisées chaque année entre le mois de février et mars à Dori. Pendant 72 heures les maraîchers viennent y exposer leur production. Les JMS sont non seulement un cadre d'exposition-vente, donc une opportunité de commercialisation et de visibilité sociale du projet, mais aussi un cadre d'échanges d'expériences entre producteurs.

*« Ils ont besoin de notre présence lors de ces journées comme à certains moments du processus de réalisation de leurs projets pour donner plus de crédit à leurs actions. Notre présence est une sorte de certificat pour ce qu'ils font. Mais au fond c'est quoi notre participation à ces JMS ? C'est seulement une demande qu'ils adressent à la DRAHSA pour mettre à leur disposition un agent qui va les accompagner en tant que membre du jury pour la désignation du meilleur groupement de producteurs. Imaginez que le ministre et sa direction régionale, le gouverneur de la région, le haut-commissaire de la province participent à une telle cérémonie, et qu'on la rende publique avec les photos, les discours des autorités, quel bailleur refuserait d'accompagner une telle structure ? Elle est la mieux organisée des ONG, elle dispose des moyens pour mobiliser tout un monde, on voit des religieux engagés pour le développement » (Dori, 6 août 2015).*

La caution de l'administration territoriale dont bénéficie l'UFC semble contraindre les agents de la DRAHSA et de la CRA à composer avec elle. Ils voient cette caution comme une bienveillance *a priori* de l'État à l'égard de l'UFC aux dépens des autres structures, ce qui permet à ses acteurs de développer des pratiques hors normes et de se soustraire à leur encadrement. À la CRA, on admet difficilement ce traitement de faveur des autorités administratives, surtout que l'article 15 de la loi n° 014 indique que « les autorités publiques veilleront au respect des lois et règlements relatifs aux sociétés coopératives et aux groupements ».

C'est ensuite sur des questions de compétence et de normes que se fondent les critiques des agents de la DRAHSA. Selon un chef de service, les réalisations hydrauliques de l'UFC ne respectent pas les normes techniques. Ses agents n'ont pas les compétences techniques pour réaliser des ouvrages de qualité. Il s'étonne donc que l'ONG soit un partenaire privilégié de l'État et des bailleurs de fonds :

*« On a l'impression que la tendance est à ne rien leur refuser quand ils demandent. Généralement, la plupart de ceux qui financent ne cherchent même pas à savoir comment les réalisations seront faites. Ils attendent des réalisations concrètes : des boulis construits, des cultures maraîchères qui sortent des abords des boulis, des producteurs heureux. Mais comment l'ouvrage va se faire, avec qui, pour durer combien d'années ? Est-ce que les bénéficiaires pourront prendre en charge l'ouvrage quand le projet va se retirer ? Ces*

*questions qui intéressent un technicien semblent ne pas avoir d'importance pour ceux qui financent les réalisations hydrauliques et agricoles de l'UFC » (Dori, 6 août 2015).*

Même si les agents de la CRA et de la DRAHSA évoquent avec raison une bienveillance *a priori* de l'État à l'égard de l'UFC aux dépens des autres associations et ONG locales, et restent en désaccord avec l'administration de tutelle sur son traitement différencié des ONG, ils n'expriment ni officiellement, ni ouvertement leurs mécontentements avec les acteurs de l'UFC. Christelle Dabiré, la chef du département des unités de production<sup>27</sup>, soutient que les interactions entre l'UFC et les deux services techniques de l'État sont bonnes. Leurs agents entretiennent des contacts réguliers, échangent sur les expériences et les opportunités. Les relations sont bonnes puisque l'UFC a toujours obtenu leur accompagnement pour certaines de ses activités.

Les remontrances viennent de responsables qui semblent défendre leurs intérêts individuels plutôt que ceux de leur service. Les critiques ne sont donc pas fondées, car les services techniques étatiques n'ont pas non plus d'exigence de qualité et de pérennité. Les raisons des critiques se situent dans le contrôle des groupements. L'UFC s'impose comme un acteur permanent d'appui et de tutelle des groupements, en concurrence avec la CRA et la DRAHSA. Cet enjeu de contrôle se double d'un enjeu financier. L'UFC mobilise directement en interne les ressources dont elle dispose pour l'appui aux groupements. Elle finance ses équipes techniques. Or, les structures publiques sont en recherche de financements, pour exercer leur rôle de tutelle de contrôle et d'appui, qu'elles n'ont pas les moyens de faire avec leurs dotations publiques, et aussi pour des compléments de revenus des agents. Elles cherchent donc à être prestataires de services pour les projets et les ONG, de façon normale et légale pour la CRA, en pratique pour la DRAHSA. Or, le fait que l'UFC joue ce rôle en direct implique qu'elle n'a que peu d'argent pour les services techniques. Leurs agents désapprouvent le fait que l'UFC se retrouve à fonctionner comme une entreprise et empiète sur « leurs compétences ».

---

<sup>27</sup> Dori, 28 février 2015.

Si François Remdé refuse de considérer l'UFC comme une entreprise économique, il ne réfute pas l'idée de rechercher du profit. Il souligne que la salarisation du personnel de l'ONG imposée en 1999, la prise en charge de l'important effectif non salarié des délégués des communautés, les contraintes de fonctionnement et de maintenance de la logistique, la conduisent vers l'irrésistible quête du marché. C'est pour cette raison que l'UFC exporte son expertise hors de ses zones d'intervention (Dori, 2 août 2015).

## Conclusion

L'Union fraternelle des croyants (UFC) créée en 1973 lors de la grave sécheresse qu'a connue le Burkina Faso joue depuis ce temps un rôle central dans le développement rural dans la région de Dori, autour d'une double originalité : d'une part, cette ONG est codirigée par des représentants musulmans et catholiques et promeut le dialogue interreligieux, d'autre part, les financements et les appuis dont elle a bénéficié depuis cette date en ont fait la principale organisation locale de développement agricole et rural agissant dans la zone. Ses stratégies et ses rapports avec l'État se sont recomposés au terme de deux bifurcations.

La première est celle de la lutte contre les effets durables de la sécheresse, qui entraîne dès 1974 une collaboration entre l'UFC et l'État. L'UFC aligne ses interventions dans les priorités nationales et devient, dans les années 1970 et 1980, un acteur central dans le développement rural au sein des organismes permanents de l'État, l'Office national des céréales (OFNACER) et l'Organisme régional de développement (ORD). Durant cette période, ses interventions étaient appréciées par les pouvoirs publics.

Le deuxième tournant intervient au début des années 2000, où les orientations nationales sur la sécurité alimentaire et le développement rural imposent aux associations et ONG de se soumettre au contrôle et au suivi des autorités administratives et des services techniques de l'agriculture dans les régions. En continuant à agir directement et à apporter dans la durée un appui aux groupements issus de son action, l'UFC se positionne partiellement en marge de cette politique. Cela suscite des critiques fortes de la part des services techniques, qui critiquent

également le soutien et la bienveillance que l'administration territoriale accorde à l'UFC.

Les tensions entre l'UFC et les services techniques (chambre régionale d'agriculture et direction régionale de l'agriculture) tiennent aux différences de stratégies et de positionnements, et au fait que les ressources mobilisées par l'UFC lui permettent d'agir pour partie en marge de la politique nationale. Mais les critiques des agents de la CRA et de la DRAHSA s'expliquent aussi par le fait que, faute de ressources publiques structurelles suffisantes, ces organisations sont elles-mêmes amenées à vendre leurs services. Devenus eux-mêmes des courtiers locaux, ils ne peuvent qu'entrer en concurrence avec les acteurs privés sur le terrain du développement.

Les tensions qui opposent les acteurs de l'UFC aux structures étatiques ne sont pas un cas isolé. Elles sont le reflet des évolutions qui affectent les relations entre ONG et structures publiques depuis le retour de l'État sur le devant de la scène du développement au début des années 2000.

## Bibliographie

- BARBEE E.-L., 1987, « Tensions in the Brokerage role. Nurses in Botswana », *Western Journal of Nursing Research*, 9(2) : 244-256.
- BLUNDO G., 1995, « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Cahiers d'études africaines*, 137 : 73-99.
- DIAWARA M., 1999, « Réseaux confessionnels de développement, pouvoirs locaux et décentralisation. Esquisse d'un modèle d'interprétation générale », in OTAYEK (éd.), *Dieu dans la cité*, Tallence, CEAN : 91-107.
- ENÉE G., 2010, « Les ONG au Burkina Faso : Une référence dans le champ du développement en Afrique subsaharienne ? », *Eso-Caen*, 30 : 43-54.
- FREYSS J., 2004, « La solidarité internationale, une profession ? Ambivalence et ambiguïtés de la professionnalisation », *Revue Tiers Monde*, 180 : 735-772.
- GADO A.-B., 1993, *Une histoire des famines au Sahel. Étude des grandes crises alimentaires (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle)*, Paris, L'Harmattan.



- GUIGNARD J., 1996, *Le Sahel de la sécheresse : septembre 1972 à septembre 1974*, s.l., Éd. Sol'air.
- GUILLERMOU Y., 2003, « ONG et dynamiques politiques en Afrique. Le difficile dialogue à la base entre acteurs du développement rural », in BOURDARIAS F., HOURS B. et LE PALEC A. (éds), « Les ONG : médiations politiques et globalisation », *Journal des Anthropologues*, 94-95 : 123-143.
- JANIN P., 2008, « Le soleil des indépendances (alimentaires) ou la mise en scène de la lutte contre la faim au Mali et au Sénégal », *Hérodote*, 131 : 92-117.
- KAAG M. et SAINT-LARY M., 2011, « Nouvelles visibilitées de la religion dans l'arène du développement. L'implication des élites chrétiennes et musulmanes dans les politiques publiques en Afrique », *Bulletin de l'APAD*, 33 : 7-21.
- KABORÉ K., 2016, « Les relations interreligieuses institutionnalisées au Burkina Faso. Le cas de l'Union fraternelle des croyants (UFC) dans le Sahel de 1960 à 2006 », thèse de doctorat, Ouagadougou, université de Ouagadougou, 413 p.
- KABORÉ K., 2017, « Mouvement interreligieux et usages d'Internet au Burkina Faso. Le cas de l'Union fraternelle des croyants (UFC) de Dori », *Émulations* 24 : 23-35.
- LANGEWIESCHE K., 2011, « Le dialogue interreligieux au service du développement. Élités religieuses et santé publique au Burkina Faso », *Bulletin de l'APAD*, 33 : 91-119.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2013, « Déclaration de Paris et dépendance à l'aide : éclairages nigériens », *Politique africaine*, 129 : 135-155.
- LEBLANC M.-N., AUDET-GOSSELIN L. et GOMEZ-PEREZ M., 2013, « Les ONG confessionnelles en Afrique de l'Ouest : un équilibre précaire entre prosélytisme et professionnalisme au Burkina Faso », *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 34(2) : 236-256.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. et BIERSCHEK T., 1993, « Les courtiers locaux du développement », *Bulletin de l'APAD*, 5 : 71-76.
- PIVETEAU A., 1994, *ONG et développement agricole au Burkina Faso. Présence majeure et effets mineurs*, Paris et Ouagadougou, Orstom et MESSRS.
- POUSSART-VANIER M., 2005, « La politisation de l'aide alimentaire d'urgence au Burkina Faso », *Revue Tiers Monde*, 184 : 737-760.

PRUDHOMME C., « Mission religieuse et action humanitaire : quelle continuité ? », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*, 112(2) : 11-29.

RAMDÉ P.-F., « Communication pour la paix. L'expérience de "dialogue pratique" de l'Union fraternelle des croyants (UFC) à Dori/Burkina Faso », communication au Symposium international sur les mécanismes endogènes de prévention, gestion et résolution des conflits, Abidjan, 28, 29, 30 novembre 2018, Chaire Unesco de l'université Félix Houphouët Boigny, 10 p.

TALLET B., 1989, « Le CNR face au monde rural : le discours à l'épreuve des faits », *Politique Africaine*, 33 : 39-49.



Koudbi Kaboré est docteur en histoire contemporaine  
université Ouaga1 (Burkina Faso)  
E-mail : koudbikabore@yahoo.fr

# Revendications musulmanes sur la gouvernance de la laïcité au Burkina Faso

---

*Yacouba Ouédraogo*

*Le présent article entend proposer une analyse des processus ayant conduit à la mise à l'agenda de la problématique de la gouvernance de la laïcité au Burkina Faso. Dans un contexte de réislamisation en Afrique subsaharienne, il essaie de donner un regard sur l'émergence de l'islam dans l'espace public dans ce pays où le christianisme joue un rôle important. Au Burkina Faso, les associations musulmanes francophones, non satisfaites de la gestion de la laïcité par l'État, engagent une lutte à partir du début des années 1990, non pas pour remettre en cause la laïcité constitutionnelle, mais pour réclamer plus d'équité dans le traitement des confessions religieuses. Elles demandent l'institution d'un observatoire de la laïcité. La question émerge dans l'espace politique à la faveur des réformes institutionnelles entreprises par l'État en 2011. Le forum national sur la laïcité, organisé en 2012, a été un moment fort de débats, qui traduit la légitimation du sujet et qui révèle les différentes conceptions de la laïcité qui traversent la société burkinabè. Les revendications musulmanes ont conduit à une coproduction d'action publique certes, mais elles ont aussi confirmé le développement d'un renouveau islamique et l'émergence d'une société civile musulmane au Burkina Faso.*

*This article intends to propose an analysis of the processes that led to the scheduling of the issue of the governance of secularism in Burkina Faso. In a context of an Islamic revival in sub-Saharan Africa, it tries to give a look at the emergence of Islam in the public space in this country where Christianity plays an important part. In Burkina Faso, French speaking Muslim associations, unsatisfied with the management of secularism by the State, engaged a struggle in the early 1990s, not to question constitutional secularism, but to ask for more equity in the treatment of Religious denominations. They call for the establishment of an observatory of secularism. The issue emerges in the political sphere through the institutional reforms undertaken by the State in 2011. The national forum on secularism organized in 2012 was an important moment of debates that*

*expresses the legitimation of the topic and that reveals the different conceptions on secularism in the Burkinabè society. Not only Muslim claims lead to a co-production of public action, but it also confirmed the development of an Islamic revival and the emergence of a Muslim civil society in Burkina Faso.*

## Introduction

Depuis plusieurs décennies, l'islam marque son émergence dans l'espace public en Afrique subsaharienne sous la forme d'un renouveau islamique ou d'un mouvement de réislamisation (Holder et Saint-Lary, 2014). Dans cette dynamique, l'un des sujets portés dans le cadre du débat public par le champ islamique reste celui la laïcité (Holder et Sow, 2013), disposition juridique adoptée par la plupart des anciennes colonies d'Afrique noire. Les fondements de cette laïcité à la française que sont l'égalité de traitement entre les religions, la liberté de culte et la séparation institutionnelle entre l'État et la religion sont diversement réappropriés dans les pays d'Afrique de l'Ouest (Kaag et Saint-Lary, 2011). Au Burkina Faso (ex Haute-Volta), ce principe normatif de laïcité est laconiquement repris dans les textes constitutionnels des I<sup>e</sup>, II<sup>e</sup>, III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques adoptés depuis 1960<sup>1</sup>. À l'instar de la plupart des anciennes colonies françaises d'Afrique occidentale, la mention de ce principe dans les textes ne signifie pas pour autant l'existence d'un corpus élaboré (Traoré, 2010 ; Vitale, 2013 ; Ouédraogo, 2013). Toutefois, plusieurs dispositions de la constitution burkinabè du 11 juin 1991 rappellent les principes fondamentaux de la laïcité : la liberté de conscience, la liberté de croyance et la neutralité de l'État. Le concept de laïcité du fait de son extranéité est perçu au Burkina Faso comme un produit d'importation (Vitale, 2013 : 303-304). En l'absence d'une définition juridique de la laïcité et du fait des enjeux observés au cours de l'évolution du pays, les différentes confessions religieuses notamment les musulmans et les chrétiens ont produit des lectures et des interprétations des faits parfois différenciées. Dans la Haute-Volta nouvellement indépendante, l'hégémonie chrétienne est manifeste dans la vie politique et sociale (Guy, 1981 : 231-232 ; Otayek,

---

<sup>1</sup> Novembre 1960, juin 1970, novembre 1977 et juin 1991.

1984 : 301). Malgré son poids démographique minoritaire, l'action sociopolitique de l'Église et sa visibilité ont fait d'elle une communauté qu'on peut qualifier de « minorité dominante » (Bouron, 2010 : 80). Dans un rapport<sup>2</sup>, les responsables de la Communauté musulmane n'ont pas manqué de rappeler que, sous la I<sup>re</sup> République, le président Maurice Yaméogo, ancien élève d'un séminaire catholique, se disait « une créature de l'Église » et considérait la Haute-Volta comme la « fille chérie de l'Église en Afrique » (Deniel, 1970 : 325). Cette considération de la puissance de l'Église catholique s'estompée quelque peu avec l'arrivée au pouvoir, en 1966, d'Aboubacar Sangoulé Lamizana, président de confession musulmane. Avec l'ouverture de la diplomatie voltaïque vers le monde arabe, l'introduction de l'enseignement de la langue arabe dans le cycle secondaire public, la rupture des relations diplomatiques entre la Haute-Volta et Israël en 1973, l'adhésion de la Haute-Volta à l'Organisation de la conférence islamique (OCI) en 1975, l'Église catholique a tenu à son tour un discours critique vis-à-vis de l'État. En effet, certains responsables de cette Église ont émis des inquiétudes quant à la coloration islamique que prendrait l'État voltaïque (Audouin et Deniel, 1975 : 70 ; Otayek, 1997 : 236), tandis que d'autres par une lettre pastorale du 23 avril 1978 lue dans les églises de Ouagadougou ont dénoncé une atteinte à la laïcité (Otayek, 1997 : 236-237). Après la chute du régime constitutionnel de Sangoulé Lamizana à la suite d'un coup d'État en novembre 1980, quatre régimes d'exception ont gouverné le pays entre 1980 et 1990. Vis-à-vis de l'État, les différentes confessions religieuses observent un certain mutisme durant cette parenthèse de régimes militaires et notamment sous le Conseil national de la révolution de Thomas Sankara (Otayek, 1997 : 238 ; Ouédraogo, 2013 : 12).

C'est avec le retour du processus démocratique en 1990 que le débat sur la laïcité refait surface. Le sujet est relancé par des organisations musulmanes qui, si elles ne remettent pas en cause la laïcité comme principe normatif dans la société burkinabè multiconfessionnelle, ne semblent pas satisfaites de la gestion de la laïcité par l'État. Elles réclament

---

<sup>2</sup> Il a été écrit par des membres dirigeants de la Communauté musulmane de Haute-Volta en réponse à un questionnaire qui leur a été soumis dans le cadre d'une étude.

une meilleure gouvernance<sup>3</sup> de la laïcité, bien que celle-ci ne soit pas jusque-là définie. Ce cas de figure est d'ailleurs observable dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne comme en Côte d'Ivoire où les musulmans ont réclamé un traitement égalitaire des confessions religieuses (Miran-Guyon, 2013 : 324). Ces débats sur la laïcité sont à inscrire dans une dynamique plus large à l'échelle des pays francophones d'Afrique où l'on observe le développement d'un renouveau islamique (Holder et Saint-Lary, 2014) et l'émergence d'une « société civile musulmane » (Holder et Sow, 2013 : 25). Celle-ci s'appuie sur le cadre démocratique ambiant pour ainsi poser le problème de la gestion de la laïcité « par le bas » (Holder et Sow, 2013 : 25). Au sein de la diversité musulmane burkinabè, ce débat est surtout porté et animé par des structures qui regroupent spécifiquement des lettrés musulmans formés dans le système éducatif officiel dont la langue d'enseignement est le français (Traoré, 2010 : 42 ; Ouédraogo, 2013). D'autres courants ont des perceptions plus distancées par rapport à la laïcité, à l'image des wahhabites et de certains arabisants pour qui la laïcité est un phénomène étranger à l'islam et par conséquent anti-islamique (Traoré, 2010 : 32 ; Ouédraogo, 2013 : 20-21). Ce qui va justifier l'usage de la mention « francophone » pour désigner précisément cette catégorie de musulmans ou leurs groupes ou encore leurs cadres d'expression<sup>4</sup>. Les démarches de ces musulmans francophones ont dû aussi être influencées par les problématiques discutées au sein des réseaux islamiques francophones à l'image du Colloque international des musulmans de l'espace francophone (CIMEF). La première édition de ce colloque s'est tenue en Côte d'Ivoire en 2000 sous la direction de Tariq Ramadan (islamologue suisse) et la quatrième à Ouagadougou en 2006 (Holder et Sow, 2013 : 25-26). Lors du premier colloque, les participants ont dressé l'état des lieux de la laïcité dans les pays de l'espace francophone et ont discuté de sa terminologie (CIMEF, 2001). L'intérêt du

---

<sup>3</sup> Nous avons choisi d'employer le terme gouvernance au détriment du terme gestion plus usité par les acteurs. C'est un concept qui a acquis un droit de cité dans les discours des intellectuels africains depuis sa vulgarisation par les grandes institutions internationales à travers la promotion de la bonne gouvernance.

<sup>4</sup> Il sera ainsi question dans cet article de musulmans francophones, d'intellectuels musulmans francophones, d'élite musulmane francophone, de mouvement musulman francophone, etc.

cas burkinabè est que la démarche des musulmans sous forme de plaintes et de revendications a abouti à l'organisation en 2012, par l'État, d'un forum national sur la laïcité. Cet exemple nous semble pertinent pour analyser les processus de formulation et de publicisation de problèmes par des acteurs sociaux, et les conditions dans lesquelles ils sont mis à l'agenda politique. L'objectif est de montrer comment les revendications musulmanes autour de la question de la laïcité ont pris forme et comment elles ont conduit à un débat public à travers l'organisation par l'État du forum national.

Il s'agit de chercher à comprendre les facteurs de mise à l'agenda, les ressources et les stratégies développées par les différents acteurs (État, partis politiques et communautés religieuses et coutumières) pour traduire le problème, les logiques de conflits et de coopération enregistrées, ainsi que les modalités de mise à l'agenda. Les résultats que nous présentons sont notamment issus d'une exploitation combinée des archives des rapports détaillés des assises du Conseil consultatif sur les réformes politiques (CCRP) et du forum de la laïcité, des coupures de presse, des discours et des entretiens avec des musulmans (responsables et simples fidèles). La présentation s'articule en deux points ; le premier montre la phase de mobilisation collective musulmane autour de la formulation du problème de la laïcité et le deuxième analyse la phase de mise à l'agenda avec la décision d'organiser le forum, et les débats qui l'ont traversé.

### **Mobilisations et dénonciations musulmanes sur les pratiques de l'État en termes de laïcité**

La fin des années 1980 coïncide avec l'émergence de mouvements intellectuels francophones musulmans. Il s'agit notamment de l'Association des élèves et étudiants musulmans au Burkina (AEEMB) et du Cercle d'études, de recherche et de formation islamique (CERFI) fondés respectivement en 1986 et 1989. Jusqu'à cette période, les lettrés musulmans francophones militaient dans les trois associations créées depuis l'indépendance : la Communauté musulmane de Haute-Volta en 1962, le Mouvement sunnite de Haute-Volta en 1973 et l'Association

islamique de la Tidjania de Haute-Volta en 1979<sup>5</sup>. Désormais, il existe deux associations islamiques spécifiquement francophones. L'AEEMB s'est fixé pour objectif de promouvoir l'islam dans le milieu scolaire et étudiantin tandis que le CERFI entend réaliser le même objectif dans le milieu de l'administration publique et privée. Le CERFI compte d'ailleurs parmi ses membres fondateurs des anciens militants de l'AEEMB devenus fonctionnaires. Ces deux associations du fait du cursus scolaire et universitaire de leurs membres utilisent couramment la langue française. Ne voulant pas être en marge du développement socio-économique du pays entrepris par l'État, le courant musulman francophone entend participer à la réalisation des projets étatiques aux côtés des autres confessions religieuses. Ainsi, son discours s'accommode de la laïcité de l'État et de la diversité religieuse sur le terrain. Mais, la préoccupation des associations d'intellectuels musulmans francophones porte plus sur le traitement équitable des confessions religieuses. Ce courant musulman va construire tout un discours et un argumentaire autour de la gestion de la laïcité au gré des événements.

### *Les interpellations ponctuelles*

Les interpellations ponctuelles sont des réactions par rapport à des faits ou événements que des musulmans estiment mettre la laïcité en péril. En effet, en 1991, une lettre anonyme adressée au ministre de l'Information et de la Culture et dont les auteurs se disent être des musulmans affiliés aux trois grandes associations islamiques du Burkina met en garde l'État et les chrétiens contre les inégalités de traitement constatées dans la gestion des confessions religieuses en ces termes :

*« Nous venons par cette mise en garde, vous entretenir d'un sujet qui nous tourmente depuis des années. La goutte d'eau fait déborder le vase dit-on et c'est la raison pour laquelle nous pensons qu'il est temps de vous sensibiliser et de vous mettre en garde...  
Mardi 25 décembre 1990. Fête de la nativité... Le ministre décide :*

---

<sup>5</sup> La Communauté musulmane de Haute-Volta, structure la plus ancienne, regroupait l'ensemble des courants islamiques avant l'émancipation de certaines tendances dont le Mouvement sunnite de Haute-Volta d'obédience wahhabite et l'Association de la Tidjania de Haute-Volta d'inspiration confrérique.



*les mass média, patrimoine de tous les Burkinabè sont à la disposition des chrétiens... la télévision qui d'ordinaire n'émet que les seuls samedis et dimanches dans la journée s'organise et dès 12 h 30, elle émet et diffuse le message chrétien jusqu'à la nuit... Mardi 16 avril 1991. Fête de fin du jeûne musulman. Journée chômée et payée... la télévision reste muette, plus muette qu'une carpe dans la journée. Cette fête musulmane n'a pas de signification... On peut continuer la série, mais nous vous faisons grâce de la suite<sup>6</sup> ».*

On retrouve, à travers ce passage, un condensé des frustrations ressenties par l'élite musulmane francophone. En outre, en 1992, les responsables de la Communauté musulmane du Burkina Faso (CMBF)<sup>7</sup> ont eu une audience avec le ministre d'État Roch Marc Christian Kaboré. La délégation était conduite par Toumani Triandé à l'époque président de la CMBF. Le premier sujet inscrit à l'ordre du jour par les responsables musulmans portait sur le non-respect de laïcité par l'État lui-même<sup>8</sup>. Si l'on ignore l'aspect sur lequel portait cette plainte, l'on peut en revanche se demander s'il n'y aurait pas un lien entre la lettre anonyme et la démarche des responsables musulmans en 1992. La raison en serait qu'avec le démarrage du processus démocratique et la tenue effective des élections présidentielles en novembre 1991, une certaine libéralisation de la vie sociopolitique était amorcée. Ailleurs, la religion musulmane a été dynamisée dans les établissements publics d'enseignement grâce à l'action éducative de l'AEEMB (Traoré, 2010 : 35). Cela a suscité de nombreux problèmes dont la question du port du voile islamique en milieu scolaire. Les responsables de l'AEEMB ont dû saisir à plusieurs reprises les autorités du ministère des Enseignements secondaire et supérieur pour évoquer la question sous forme de plainte (le non-respect du principe de liberté religieuse). Les plaintes et interpellations formulées à partir des années 1990 ont poussé le ministère à faire sortir plus tard dans les années 2000 une circulaire pour résoudre le problème. Le texte précise que l'interdiction du voile islamique ne repose pas sur un texte légal et par conséquent invite les acteurs concernés à plus de retenue pour ne pas

---

<sup>6</sup> Archives de la présidence du Faso, Centre des archives nationales du Burkina (7V 485).

<sup>7</sup> La délégation comprend une majorité de cadres intellectuels francophones.

<sup>8</sup> Document n° 018/CMBF/92 du 9 mars 1992 (Archives nationales du Burkina, 7V 485).

dégrader le climat social<sup>9</sup>. La presse islamique naissante fut également une tribune où le problème de la laïcité a été parfois évoqué.

### *La presse islamique, tribune interne de débat sur la laïcité*

Les quelques organes de presse musulmans<sup>10</sup> nés dans la mouvance de la libéralisation de la vie sociopolitique des années 1990 ont aussi servi d'espace à la construction d'un discours sur la laïcité au Burkina Faso. À l'analyse des différents écrits, les argumentaires se construisent autour de deux thématiques. Le premier argumentaire rejoint les revendications en Côte d'Ivoire (Miran-Guyon, 2013) et condamne le fait d'une laïcité « deux poids deux mesures ». *Al-Maidane*, bimensuel islamique animé par des cadres francophones, rappelle en 1999 trois principes fondamentaux de la laïcité que sont la liberté de conscience, la liberté de culte et la non-ingérence de l'État dans les affaires religieuses et s'interroge sur l'effectivité du caractère laïc de l'État burkinabè. L'attitude de l'État est critiquée pour ce qui concerne le troisième principe. Dans le réquisitoire des faits dressés, le journal dénonce la participation de la mairie de Ouagadougou à la fête de Noël par des distributions de cadeaux aux enfants. Par un procédé comparatif, il renchérit en soulignant le traitement inégalitaire des fêtes chrétiennes et musulmanes :

*« Pas plus longtemps que le 28 mars dernier, les musulmans de notre pays ont célébré la fête de Tabaski. Le lendemain lundi, le travail a repris dans les administrations publiques. Une semaine après, c'était autour des chrétiens de fêter la Pâque. Le lendemain lundi de Pâques était d'office chômé et payé sur toute l'étendue du territoire burkinabè. Sans aiguïser la haine et la rancœur entre les confessions religieuses, nous pensons que les musulmans ont droit également à leur lundi de Tabaski ou leur lundi de Ramadan<sup>11</sup> ».*

---

<sup>9</sup> Circulaire n° 009/MESSRS/SG du 25 janvier 2006.

<sup>10</sup> *L'Appel* créé en 1994 est animé par des intellectuels de l'AEEMB et du CERFI, *An Nasr* fondé en 1997 est un journal de l'AEEMB et *Le Cerfiste* fondé en 2006 est l'organe de presse du CERFI. *Al-Maidane* et *La Preuve* respectivement créés en 1999 et en 2007 sont animés aussi bien par des membres de l'AEEMB que du CERFI.

<sup>11</sup> *Al-Maidane*, bimensuel islamique, n° 3 du 15 au 31 mai 1999, p. 3.

En 2000, dans le cadre d'une relecture de la loi portant sur les fêtes légales, un projet de loi soumis et débattu à l'Assemblée nationale a pris en compte ce problème de « lundi de Pâques ». La loi adoptée mentionne que le lendemain d'une fête légale est désormais chômé et payé si ladite fête tombe un dimanche<sup>12</sup>.

Le deuxième argumentaire essaie de donner des orientations en dégagant les contours de la laïcité selon la perception de certains musulmans. Il réfute l'adoption d'une laïcité importée, une sorte de laïcité exotique. C'est en substance ce qui ressort dans ce point de vue :

*« Pour qu'un État ou un gouvernement ne soit pas mis à quia, il doit vivre sa laïcité et non la laïcité des autres... Il ne sert à rien de voter des lois qui ne seront ni respectées, ni suivies. Si nul n'est censé ignorer la loi, la loi quant à elle est aussi censée ne pas ignorer la société et ses disparités<sup>13</sup> ».*

Un autre point de vue abonde dans ce sens en soulignant la nécessité d'une laïcité endogène :

*« La laïcité est inscrite d'office dans certaines constitutions au mépris des règles de procédure de consultation populaire. C'est le cas des constitutions octroyées, souvent en désaccord avec la réalité sociale des pays concernés... C'est le peuple qui produit la constitution et la loi et non l'inverse<sup>14</sup> ».*

Ces points de vue d'une frange des musulmans ne donnent pas une définition précise de la laïcité même s'ils en dessinent les contours. Toutefois, ils estiment que la laïcité si elle doit être appliquée dans le contexte africain, doit être définie sur la base des réalités culturelles locales. Autrement dit, une éventuelle laïcité à adopter au Burkina Faso devrait tenir compte de la diversité religieuse et du poids socio-démographique de chaque religion dans l'espace public. Hormis la presse islamique, les musulmans francophones ont développé la problématique de la laïcité dans des formats peu habituels.

---

<sup>12</sup> Loi n° 019-2000/AN du 27 juin 2000.

<sup>13</sup> *L'Appel*, bimestriel islamique, n° 3 de mai-juin 1995.

<sup>14</sup> *Al-Maidane*, bimensuel, n° 22 du 1<sup>er</sup> au 15 mars 2000, p. 3.

### *Un colloque sur la question de la laïcité*

L'élite francophone musulmane en puisant dans son propre répertoire culturel occidental a initié depuis les années 1990 des rencontres novatrices qui invitent au débat. Sous forme de conférences, de causeries ou encore de dîners-débats, ces cadres réunissent le plus souvent des intellectuels autour de sujets précis. La thématique de la laïcité a fait l'objet d'un colloque organisé en août 2007 par le CERFI à Ouagadougou : « Quelle laïcité pour une société plurielle et prospère ? ». La neutralité étatique, l'identité musulmane (foulard), l'éducation et le trafic d'influence administrative à des fins de prosélytisme furent les principaux axes du colloque. Les communications et les échanges ont attesté de façon globale l'existence d'une pratique laïque qui favorise le christianisme au détriment de l'islam. Il a été mentionné par exemple l'existence de cercles de chrétiens dans les services qui mèneraient une politique d'isolement des musulmans, la fixation des congés scolaires et universitaires sur la base du calendrier des fêtes chrétiennes, l'identité musulmane des filles bafouée dans les écoles, le déséquilibre constaté dans la répartition des plages horaires accordées aux confessions religieuses à la Radiodiffusion-Télévision du Burkina, les subventions de 500 millions accordés à l'enseignement chrétien (Traoré, 2010 : 45-46).

Il est clair qu'une certaine mobilisation musulmane s'est faite autour de cette question de la laïcité. Même si les groupes musulmans sensibilisés sont minoritaires dans la mesure où le débat est circonscrit autour du cercle des musulmans francophones, le problème de la gestion de la laïcité est identifié, connu, médiatisé et débattu. Avec la tenue du colloque, il est évident que les communications ont permis à cette élite intellectuelle de préciser sa perception de la laïcité et éventuellement d'affiner ses stratégies. La création d'un observatoire de la laïcité fut l'une des recommandations formulées par le colloque (Traoré, 2010 : 50).

Les différentes dynamiques que nous analysons et qui concourent à la publicisation des problèmes ne sont ni isolées ni inscrites dans un ordre chronologique. Concrètement, ces dynamiques de mobilisation collective, de médiatisation et de politisation s'entrelacent et s'imbriquent. Ce problème de la gouvernance de la laïcité inscrit dans l'agenda de certains

groupes musulmans va passer par un concours de circonstances à l'agenda public.

Le problème de la gouvernance de la laïcité, de l'agenda musulman à l'agenda public

### *La publicisation du problème de la gouvernance de la laïcité*

Le Burkina Faso a été secoué en avril 2011 par une crise sociopolitique née d'une mutinerie au sein du Régiment de sécurité présidentielle communément appelé RSP. Cette crise est partie d'un mouvement de protestation né à la suite de la mort d'un élève interpellé par la police dans la ville de Koudougou, pour s'étendre ensuite à des garnisons militaires. Elle s'est traduite par des scènes de violences meurtrières, de pillages et de destruction de biens (Hilgers et Loada, 2013). Dans la perspective d'une résolution de la crise, le président du Burkina Faso, Blaise Compaoré, initie un dialogue ouvert avec les différentes composantes sociopolitiques ainsi que les autorités coutumières et religieuses. Il met en application un projet, sous le format de réformes politiques qu'il avait annoncées le 11 décembre 2009 dans son discours à la nation prononcé à l'occasion de la célébration de la fête nationale. Cette idée de réformes politiques avait été également inscrite dans le programme quinquennal 2010-2015 que le président a défendu lors des campagnes électorales présidentielles. L'objectif affiché était l'approfondissement de la démocratie. La crise sociopolitique de 2011 en accélère le processus. Ce cadre de réflexion prend le nom de Conseil consultatif sur les réformes politiques (CCRP) créé par le décret du 10 mai 2011. Il était composé de 68 membres issus des partis politiques, de la société civile et des confessions religieuses et coutumières. Les travaux ont porté sur quatre axes à savoir l'extension du dialogue démocratique par la création de nouveaux cadres d'expression, la redéfinition des rapports entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, l'amélioration de la gouvernance électorale et le renforcement de la gouvernance globale. Ce n'est pas la première fois que les confessions religieuses et coutumières sont impliquées ou associées à la résolution des crises ou à l'entreprise d'actions publiques. Depuis la reprise du processus démocratique en 1991 par exemple, elles ont participé activement à la formation du Collège des sages en 1999, à la célébration de la Journée

nationale du pardon en 2001 et aux activités de la Commission nationale d'organisation des élections (CENI).

Au sein de ce CCRP, les trois confessions religieuses (musulmane, catholique et protestante) furent représentées chacune par trois délégués<sup>15</sup>. Le Conseil a eu pour mission du 23 juin au 14 juillet 2011 d'examiner les réformes proposées par les acteurs de la vie nationale. Cette opportunité a été saisie par les conseillers musulmans mandatés par la Fédération des associations islamiques du Burkina (FAIB), pour plaider la mise en place d'un observatoire de la laïcité, sorte d'organe de veille. Créée en 2005, la FAIB, structure faîtière des associations islamiques, a en effet été un cadre propice à l'élite intellectuelle francophone pour faire entendre ses préoccupations, dont celle portant sur la laïcité<sup>16</sup>. Le motif avancé par les conseillers musulmans est l'existence d'un traitement inégalitaire des différentes religions par des structures et agents de l'État. Il faut rappeler que l'islam burkinabè historiquement subordonné au pouvoir politique depuis le temps précolonial (Otayek, 1984 : 300) n'a jamais développé un mouvement contestataire mais, dans l'imaginaire populaire musulman, les fidèles de l'islam sont défavorisés par rapport aux chrétiens (Otayek, 1984 : 313 ; Samson, 2013 : 185-189). Il n'est pas étonnant que l'islam burkinabè à travers ses élites s'inscrive dans une logique de lutte pour plus de reconnaissance dans l'espace public (Samson, 2013 : 189 ; Holder et Saint-Lary, 2014). Après des discussions au sein du CCRP, un consensus ne s'est pas dégagé pour la création dudit observatoire. Les conseillers membres du CCRP ont soutenu en majorité que le principe de la laïcité n'est pas remis en cause et qu'il n'existe pas de problèmes religieux majeurs. L'hypothèse d'une tentative de déni d'agenda est soutenable dans la mesure où des groupes et individus se sont prononcés défavorablement à l'idée de création d'un observatoire. Selon l'approche de Cobb et Ross (1997), cités par Kubler et De Maillard

---

<sup>15</sup> Catholiques : Ignace Sandwidi, Rosine Booro, Marc Somda. Protestants : pasteur Henri Yé, pasteur Jean Charles Kabré, Mathias Niambekoudougou. Musulmans : El Hadj Adama Sakandé, El Hadj Souleymane Compaoré, Youssoupe Kientega.

<sup>16</sup> En 2008, 198 associations islamiques étaient membres de la FAIB. On y trouve plusieurs courants dont les confréries, les réformistes wahhabites, les réformistes francophones, etc. L'AEEMB et le CERFI occupent au sein de la FAIB deux des huit postes de vice-présidence.

(2009), il s'agit ici d'une stratégie de déni d'agenda par non-reconnaissance du problème. Toutefois, un consensus se dégage en faveur de l'organisation d'un débat national sur la laïcité traduit en recommandation<sup>17</sup>. Pour contrer cette stratégie de déni d'agenda et montrer la pertinence de la mise à l'agenda du problème de la laïcité, le secrétaire de la FAIB, Souleymane Compaoré, publie un écrit après les assises du CCRP où il revient sur les statistiques démographiques et sur l'iniquité constatée dans la représentation des confessions religieuses au sein des organes et instances. L'exemple pris porte même sur le cas de la représentativité musulmane au CCRP :

*« Cela pour faire remarquer que les musulmans, 60,5 % de la population selon les chiffres officiels... étaient représentés par trois (3) délégués alors que les chrétiens (catholiques et protestants réunis), moins de 24 % de la population toujours selon les données officielles, avaient six (6) représentants au CCRP<sup>18</sup> ».*

Avec les différentes plaintes et la mobilisation médiatique qui a suivi, les mobiles pour poser officiellement la problématique de la laïcité étaient réunis. La crise sociopolitique de 2011 donna l'opportunité à la FAIB de porter le débat dans l'espace public. Elle mobilisa plusieurs ressources dont l'unité musulmane, la politisation des statistiques démographiques et la manipulation des quotas représentatifs appliqués pour convaincre les autres acteurs de la pertinence du problème.

### *Les acteurs du forum national : conflits, négociations et compromis*

Les travaux du CCRP ont été suivis par l'organisation des assises nationales du 7 au 9 décembre 2011 sur les réformes politiques. Ces assises nationales ont regroupé 1 510 personnes en provenance des 13 régions du pays et elles étaient chargées d'examiner et d'adopter les propositions faites par le CCRP. Elles ont débouché dans leurs travaux sur des propositions consensuelles de réformes soumises au gouvernement : l'élaboration du

---

<sup>17</sup> Rapport général de la session du Conseil consultatif sur les réformes politiques (CCRP), tenue du 23 juin au 14 juillet 2011, Ouagadougou, 128 p.

<sup>18</sup> Écrit de Souleymane Compaoré, secrétaire général de la Fédération des associations islamiques du Burkina (FAIB), paru dans le quotidien *Sidwaya*, du 19 juillet 2011.

statut de la chefferie traditionnelle, l'organisation d'un débat national sur la laïcité, la constitutionnalisation du genre, la création d'un sénat, la constitutionnalisation du médiateur du Faso, l'amnistie accordée aux anciens chefs de l'État, etc.

Sur la question de l'organisation du débat national sur la laïcité, le gouvernement a décidé de tenir un forum, un cadre propice aux discussions. L'objectif était de réfléchir sur la compréhension partagée du concept de laïcité afin de renforcer sa pratique comme facteur de paix et de cohésion sociale, d'identifier les attitudes négatives et de proposer des recommandations et des mesures appropriées<sup>19</sup>. Mais avant la tenue effective dudit forum, la partie musulmane a exigé une application équitable du quota des représentants des confessions religieuses, c'est-à-dire la parité dans la répartition musulmans/chrétiens<sup>20</sup>. Cette doléance de la faitière des associations musulmanes qui s'apparente à une forme de pression a reçu un écho favorable. La FAIB fut représentée par 20 délégués<sup>21</sup>, la Conférence épiscopale Burkina-Niger par 10 délégués et la Fédération des églises et missions évangéliques par 10 délégués. Un responsable d'association islamique délégué au forum trouvait la répartition classique non équitable et la discutait en ces termes :

*« On sépare les catholiques à part et les protestants à part. Si on va rentrer dans cette logique, les musulmans peuvent présenter au*

---

<sup>19</sup> Rapport général du forum national sur la laïcité au Burkina Faso, 27-29 septembre 2012, Ouagadougou, 110 p.

<sup>20</sup> Le quota des représentants se faisait à part égale entre musulmans, catholiques et protestants. La conséquence était que le nombre de représentants chrétiens (catholiques et protestants) fut le double de celui des musulmans.

<sup>21</sup> Les 20 représentants musulmans étaient composés de francophones et de franco-arabisants. Parmi les francophones, on peut citer Souleymane Compaoré (journaliste), Ismael Tiendrebéogo (juriste), Nouhoun Bagayoko (géographe), Maimouna Kone (professeur), Harouna Sana (policier à la retraite), Oumarou Ganamé (arabisant), Aboubacar Yugo (arabisant), Maïga Aboubacari, Hadja Traoré Aïssata, Bambara Amadé, Ouédraogo Séni, Ouédraogo Abdoulaye (professeur), Sawadogo Louqman, Sawadogo Kadré, Soumano Boubacar, Ouédraogo Mariam, Semdé Issaka, Diakité Sériba, Sawadogo Moussa, Bancé Ousmane.



*moins quatre groupes. Nous avons souhaité que le quota soit équitable entre musulmans et chrétiens<sup>22</sup> ».*

En analysant les débats menés au forum, il se dégage deux grandes perceptions de la laïcité. Dans une première attitude, les différents acteurs qu'ils soient de l'État, de la société civile ou des confessions religieuses ont soutenu des principes tels que l'autonomie des sphères étatique et religieuse, la non-ingérence réciproque, la neutralité idéologique de l'État, la bienveillance de l'État à l'égard des religions (non au laïcisme). Il s'agit d'une tradition de collaboration entre l'État et les confessions religieuses fortement encouragée<sup>23</sup>. Comme au Sénégal, les confessions religieuses du Burkina Faso plaident en faveur d'une « laïcité de collaboration » (De Benoist, 2003 ; Dione, 2013 : 111) et s'inscrivent donc dans ces « laïcités à l'africaine » où les religions sont associées au fonctionnement des États sans qu'elles prétendent se substituer à ces États (Kaag et Saint-Lary, 2011).

La deuxième posture révèle des perceptions plus nuancées dans la mesure où il n'existe pas de définition juridique de la laïcité. Les représentations livrées par les acteurs à propos de ce concept sont dictées par leurs intérêts spécifiques. Selon J. Bauberot (2013 : 11), un acteur peut être amené à se faire une représentation de la laïcité qui privilégie un principe au détriment des autres. Comme il fallait s'y attendre, la partie gouvernementale, relayée par le Premier ministre, le ministre chargé des Réformes politiques, le ministre de l'Administration territoriale, a dépeint un contexte mondial (caricatures provocatrices de l'islam, islamisme au Mali et Nigeria) inquiétant. D'où la focalisation de ses interventions autour des questions de paix, sécurité, cohabitation, tolérance, prévention de dérives extrémistes et démocratie comme cadre propice à

---

<sup>22</sup> Adama Sakandé, vice-président et président par intérim de la CMBF, entretien du 17 janvier 2013 à Ouagadougou.

<sup>23</sup> Les autorités religieuses et coutumières figurent dans le protocole d'État, l'État est impliqué dans l'organisation du pèlerinage à La Mecque à travers la création d'une commission nationale d'organisation, les leaders religieux et coutumiers sont sollicités par l'État lors des crises sociopolitiques, les confessions religieuses participent à l'organisation des élections, etc.

l'épanouissement de la laïcité<sup>24</sup>. La chefferie traditionnelle estime qu'elle a fait montre d'un esprit de laïcité en accordant une hospitalité aux religions révélées que sont l'islam et le christianisme. Elle recommande par conséquent la préservation de la cohésion sociale et de la cohabitation religieuse entretenues depuis longtemps. La partie catholique, en corrélation avec ce même contexte mondial, s'est préoccupée plus de sa survie en insistant sur les questions de liberté de conscience et de croyance, de dialogue, de tolérance et de violence religieuse. Il faut rappeler que, depuis les années 1970, la hiérarchie catholique s'est inquiétée des progrès de l'islam tant du point de vue démographique que de sa présence dans l'espace public. Elle a même craint une islamisation progressive des institutions de l'État à travers l'augmentation du nombre de musulmans membres du gouvernement, le projet d'adhésion du pays à l'Organisation de la conférence islamique (OCI), l'émission de timbres d'inspiration musulmane (Audouin et Deniel, 1975 : 70). Cette inquiétude pourrait se renforcer avec le poids démographique croissant des musulmans et la montée d'une société civile musulmane plus revendicatrice. Quant à la partie protestante, elle a été plus critique envers l'État qui prendrait des colorations islamiques avec son implication dans l'organisation du hadj et un projet de création d'un ministère chargé des Affaires islamiques<sup>25</sup>. En insistant sur la protection de la liberté de conscience et de religion, le respect de la spécificité religieuse, elle s'inquiète des menaces islamistes qui pèsent sur le Burkina Faso à cause de la présence d'Ansar Dine à Bobo-Dioulasso<sup>26</sup> : « Les effets sont déjà à nos portes avec la dislocation du Mali » avance la partie protestante. L'argumentaire présenté par les musulmans n'est qu'une reprise de ce qu'ils avaient déjà construit autour de la laïcité. La laïcité « à la française » est rejetée comme modèle inadapté au cas burkinabè. Les délégués

---

<sup>24</sup> Rapport général du forum national sur la laïcité au Burkina Faso, 27-29 septembre 2012, Ouagadougou, 110 p.

<sup>25</sup> L'existence d'un tel projet n'a pas pu être vérifiée sur le terrain.

<sup>26</sup> Il s'agit d'une confusion entre Ansar Dine, mouvement islamiste au Mali qui défraie la chronique en 2012, et une autre association portant le même nom. Celui de Bobo-Dioulasso est une section du mouvement soufi créé par Cheikh Haidara au Mali et connu pour son caractère non violent.

musulmans émettent un doute quant à la mise en œuvre pratique de la laïcité par l'État en rappelant la présence de l'esprit discriminatoire :

*« Ce constat est quelquefois récusé avec mauvaise foi au motif qu'aucune politique officielle de l'État burkinabè ne fonde une discrimination à l'égard des autres communautés religieuses. Si cet argument est fondé en droit, certaines pratiques de l'État corrompent le droit positif<sup>27</sup> ».*

La FAIB a fait du traitement égalitaire des confessions religieuses son cheval de bataille et s'est prononcée en faveur d'une « laïcité positive ». Dans cette laïcité, l'État soutient les confessions religieuses et tient compte de l'équité dans leur traitement :

*« Si dans la démocratie, toute majorité ne peut pas faire la loi surtout quand il existe des critères de majorité qualifiée, il est anachronique que les groupes minoritaires soient mieux représentés que les groupes majoritaires... Si l'injustice faite à l'islam, relativement à sa sous-représentation dans les instances et organes créés par l'État, semble avoir trouvé un début de solution avec ce forum, nous souhaitons de tous nos vœux que le droit soit définitivement aligné sur le fait...<sup>28</sup> ».*

Les mêmes dispositions sont réclamées pour résoudre certains problèmes comme le port du voile :

*« De même, les pouvoirs publics devraient rappeler une fois pour toute qu'aucune loi n'interdit le port du voile au Burkina Faso ; et par conséquent prendre des mesures afin que cessent les différentes tracasseries constatées... discrimination à l'embauche, interdiction d'accès à des salles de classe ou de concours alors que l'identification de la personne est possible<sup>29</sup> ».*

Les échanges entre les différents acteurs ont donné droit à des compromis et à des concessions sous forme de recommandations. Ainsi, les musulmans acceptèrent le maintien de la trilogie spécifique « musulmans, catholiques, protestants » tandis que les catholiques et

---

<sup>27</sup> Rapport général du forum national sur la laïcité au Burkina Faso, 27-29 septembre 2012, Ouagadougou.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

protestants se conformèrent au respect de l'équité entre christianisme et islam au niveau du nombre de délégués dans les organes représentatifs. Dans une perspective de mise en place d'une feuille de route, les membres du forum ont recommandé l'institutionnalisation du forum sur la laïcité, la formation à la laïcité, la culture du dialogue interreligieux et l'élaboration d'un document référentiel sur la laïcité.

Certes, la publicisation du problème de la laïcité fut une coproduction de plusieurs acteurs, mais l'État en a été le maillon essentiel. C'est l'État qui a décidé du cadrage et de la suite à donner à la mise à l'agenda. Cependant, on est en droit de s'interroger sur le sens de la démarche menée par l'État burkinabè. Répond-elle à un souci de recherche de légitimité dans un contexte d'affaiblissement du pouvoir en place ou répond-elle plutôt à une véritable volonté d'associer la société civile et religieuse à l'action publique ?

Adama Fofana<sup>30</sup>, dans un article de presse, assimile l'attitude de l'État à une fuite de responsabilité synonyme de faiblesse. Pour lui, l'État et les cultes n'ont pas à décider ensemble de ce que doit être la laïcité. C'est une prérogative qui relève de l'État habilité à légiférer sur la question pour plus de neutralité et d'équité. Voilà pourquoi il fait une analyse critique et soutient que les préoccupations soulevées sur la question de la laïcité devraient préalablement être traitées par les pouvoirs exécutif et législatif afin d'éviter des risques de vacuité<sup>31</sup>. Au-delà d'une éventuelle faiblesse de l'État, l'attitude du gouvernement pourrait s'inscrire aussi dans le cas de figure où l'État, dans une perspective démocratique, ne décide pas seul, mais s'engage à jouer le rôle de régulateur de concert avec les autres acteurs. Cela dénote une prise en compte sérieuse de la question, et la création par le gouvernement en janvier 2015 d'un Observatoire national des faits religieux (ONAFAR) milite en faveur de cette position. Organe

---

<sup>30</sup> Ancien ministre chargé des relations avec le Parlement, porte-parole du gouvernement. Il est le président de *La Petite Académie*, un site web lancé en novembre 2004 pour promouvoir le patrimoine historique du Burkina Faso.

<sup>31</sup> Fofana Adama, « Éviter les risques de vacuité », journal quotidien *Le Pays*, n° 5201 du 25 septembre 2012.

consultatif constitué de dix membres<sup>32</sup>, il est chargé entre autres de surveiller les contenus médiatiques à caractère religieux, de veiller à l'application de la réglementation sur les pratiques culturelles, et de promouvoir la tolérance et le dialogue interreligieux.

## Conclusion

La tenue d'un débat public sur la question de la laïcité au Burkina Faso montre un exemple de coproduction d'action publique. La frange des musulmans francophones défend une sorte de laïcité endogène, plaide en faveur d'un traitement égalitaire des confessions religieuses et propose la création d'un observatoire. Pour y parvenir, ces élites musulmanes occidentalisées ont usé de stratégies comparatistes et de ressources symboliques comme les statistiques stratégiquement exploitées. Il y a eu des tentatives de déni d'agenda, mais finalement les acteurs s'accordent pour la tenue d'un forum en lieu et place de la mise en place d'un observatoire. Si les plaintes musulmanes ont eu un impact dans la publicisation du problème, il ne faut pas écarter les conjonctures qui ont favorisé cette mise à l'agenda. Face au spectre de l'islamisme qui se développe dans le monde et également dans la sous-région, ce débat sur la laïcité se présentait finalement comme une opportunité pour les acteurs, l'État en premier lieu. Lors du forum, les enjeux n'étaient pas les mêmes : prisme sécuritaire pour l'État, traitement égalitaire pour les musulmans, et crainte d'une remise en cause de la liberté religieuse pour les catholiques et protestants. En fin de compte, par l'interaction de plusieurs parties, le problème posé par les musulmans francophones est formulé, discuté, reformulé, redimensionné conformément aux enjeux locaux et globaux (sécuritaire, menace islamiste).

Au-delà du cas burkinabè, la question du traitement égalitaire des différentes confessions religieuses réclamé par les communautés musulmanes se pose dans les pays d'Afrique subsaharienne. Elle

---

<sup>32</sup> Mandatés par le Conseil supérieur de la communication, du ministère de l'Administration territoriale, la Fédération des associations islamiques du Burkina, la Fédération des églises et missions évangéliques et la Conférence épiscopale Burkina-Niger.

s'interprète également comme les signes de l'émergence d'une société civile musulmane qui, sans être contestatrice, frondeuse ou rebelle, s'inscrit dans un courant critique dans les rapports entre l'État et les confessions religieuses. Un projet de loi sur les libertés religieuses initié par le gouvernement burkinabè et retiré en janvier 2016 sous la pression de la Fédération des associations islamiques du Burkina confirme davantage l'émergence de cette société civile. La FAIB a estimé que certaines dispositions de la loi réduisent la liberté de conscience et de culte et qu'il était nécessaire de procéder à une large concertation afin d'aboutir à des propositions consensuelles.

## Bibliographie

- AUDOUIN J. et DENIEL R., 1975, *L'islam en Haute-Volta à l'époque coloniale*, Abidjan, Inades.
- BAUBEROT J., 2013, « Sécularisation, laïcité, laïcisation », in HOLDER G. et SOW M. (éds), *L'Afrique des laïcités. État, religion et pouvoirs au sud du Sahara*, Bamako, IRD et Éditions Tombouctou : 5-18.
- BENOIST J.R. de, 2003, « Laïcité et laïcisme au Sénégal au xx<sup>e</sup> siècle » in DELISLE P. et SPINDLER M. (éds), *Les relations Églises-État en situation postcoloniale. Amérique, Afrique, Asie, Océanie XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Karthala : 231-248.
- BOURON J.M., 2010, « Les pères blancs, acteurs du jeu colonial. Mission catholique et enjeux politiques en Haute-Volta au lendemain de la seconde guerre mondiale », *Histoire, monde et cultures religieuses*, 14(2) : 59-81.
- CIMEF, 2001, *Les musulmans francophones, réflexions sur la compréhension, la terminologie, le discours*, Paris, Éditions Tawhid.
- COBB R. et ROSS M., 1997, « Agenda setting and the denial of agenda access: key concepts », in COBB R. et ROSS M. (eds.), *Cultural strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack and Redefinition*, Lawrence, University Press of Kansas : 3-23.
- DENIEL R., 1970, *Croyances religieuses et vie quotidienne. Islam et christianisme à Ouagadougou*, collection Recherches voltaïques, n° 14, Paris-Ouagadougou, CNRS-CVRS.

- DIONE M.S., 2013, « De la réception-réappropriation du concept de laïcité au Sénégal, ou de la spécificité d'une laïcité de collaboration entre le politique et le religieux », in HOLDER G. et SOW M. (éds), *L'Afrique des laïcités. État, religion et pouvoirs au sud du Sahara*, Bamako, IRD et éditions Tombouctou : 111-124.
- GUY N., 1981, *Dynamique de l'islam au Sud du Sahara*, Paris, ALC.
- HILGERS M. et LOADA A., 2013, « Tensions et protestations dans un régime semi-autoritaire : croissance des révoltes populaires et maintien du pouvoir au Burkina Faso », *Politique africaine*, 131 : 187-208.
- HOLDER G. et SAINT-LARY M., 2014, « Enjeux démocratiques et (re)conquête du politique en Afrique. De l'espace public religieux à l'émergence d'une sphère islamique oppositionnelle », *Sens public* : 2-17, <http://sens-public.org/article1086.html> (consulté le 31 mars 2019).
- HOLDER G. et SOW M., 2013, « Les laïcités africaines vues de Bamako : un colloque pris par son contexte », in HOLDER G. et SOW M. (éds), *L'Afrique des laïcités. État, religion et pouvoirs au sud du Sahara*, Bamako, IRD et éditions Tombouctou : 19-37.
- KAAG M. et SAINT-LARY M., 2011, « Nouvelles visibilitées de la religion dans l'arène du développement », *Bulletin de l'APAD*, 33 : 1-11.
- KUBLER D. et MAILLARD J. de, 2009, *Analyser les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de Grenoble.
- MIRAN-GUYON M., 2013, « Gloires et déboires de la laïcité en Côte d'Ivoire au prisme de l'imaginaire musulman », in HOLDER G. et SOW M. (éds), *L'Afrique des laïcités. État, religion et pouvoirs au sud du Sahara*, Bamako, IRD et éditions Tombouctou : 315-328.
- OTAYEK R., 1984, « La crise de la communauté musulmane de Haute-Volta : l'islam voltaïque entre réformisme et tradition, autonomie et subordination » *Cahiers d'études africaines*, 95 : 299-320.
- OTAYEK R., 1997, « L'Église catholique au Burkina Faso. Un contre-pouvoir à contretemps de l'histoire ? », in CONSTANTIN F. et COULON C. (éds), *Religion et transition démocratique en Afrique noire*, Paris, Karthala : 221-258.
- OUÉDRAOGO Y., 2013, « Diversité musulmane et laïcité au Burkina Faso », *Cahiers du CERLESHS*, 45 : 1-28.

- SAMSON F., 2013, « La concurrence islamique comme enjeu de laïcité de l'État. Exemples comparés du Sénégal et du Burkina Faso », in HOLDER G. et SOW M. (éds), *L'Afrique des laïcités. État, religion et pouvoirs au sud du Sahara*, Bamako, IRD et éditions Tombouctou : 182-191.
- TRAORÉ B., 2010, « À la recherche d'une voie africaine de laïcité. Islam et pluralisme religieux au Burkina Faso », *Islam et sociétés au sud du Sahara, Diversité et habits singuliers*, n° 2, Paris, Les Indes savantes : 9-54.
- VITALE M., 2013, « Quelle laïcité au Burkina ? Les enjeux du dialogue entre État, religions et citoyens », in HOLDER G. et SOW M. (éds), *L'Afrique des laïcités. État, religion et pouvoirs au sud du Sahara*, Bamako, IRD et éditions Tombouctou : 303-311.



Yacouba Ouédraogo est historien  
maître-assistant, université Ouaga1 (Burkina Faso)  
E-mail : oued\_yacofr@yahoo.fr



# Chronique d'une réforme foncière dans la trajectoire politique du Mali

---

*Monique Bertrand*

*La réforme de la gestion domaniale et foncière lancée au Mali en 2014 fait suite à la crise qui vient de secouer le pays tout en renouant avec des révisions juridiques quasi-décennales sur ce sujet. La restauration du crédit de l'État est en jeu, mais elle maintient une référence ambiguë au régime qui est précisément tombé en 2012 : à la fois modèle d'expertise à suivre pour que convergent, autour du Cadastre, la nécessaire révision de la gestion publique et la résolution des problèmes fonciers, et exemple repoussoir de spéculation et de prédation dont l'administration malienne est complice. Ce texte interroge les conditions de mise en agenda politique de la réforme durant le mandat « post-crise ». Si son impulsion et ses financements sont liés à une plus générale circulation de modèles internationaux, il convient de les relier aussi aux contraintes endogènes de légitimation et de traduction de l'action. Trois niveaux d'intervention sont envisagés – format institutionnel, style ministériel, ordinaire bureaucratique –, chacun avec sa ligne de bénéfice politique recherché.*

*The reform of land management launched in 2014 in Mali comes after the crisis that just shook the country, and revives with legal revisions brought every ten-year to the land issue. The restoration of the State political credit is at stake, but its reference to the previous regime, which fell precisely in 2012, is ambiguous. At the same time: a model to be followed for arguing the Cadastre as the best expertise-based solution vis-à-vis the land concerns and the need for a new public management; a repulsive example of speculation and predation that the Malian administration is complicit in. This paper examines the way the reform has been set into a political agenda during the “post-crisis” mandate. If its impetus and financing are obviously influenced by external models circulating at a global scale, it also brings into play the endogenous constraints of legitimation and implementation faced by the Malian State. Three levels of action are considered – the institutional interplay, the minister's*

*personal involvement, the ordinary work lead in land offices –, each of them looking for political benefits.*

## Introduction

Le 16 octobre 2014, une table ronde rassemblant à Bamako plus d'une centaine de participants, des représentants du gouvernement et des partenaires étrangers, a officiellement lancé la « réforme de la gestion foncière visant l'instauration du cadastre au Mali ». La rencontre donne l'occasion d'apprécier les termes de référence susceptibles de rallier les bailleurs à une priorité d'action publique. Elle interroge aussi les conditions de mise en agenda politique de mesures présentées comme constitutives d'une réforme. En désigner l'extraversion n'a d'ailleurs d'intérêt que si ces sources d'impulsion et de financement, dans une plus générale circulation de modèles internationaux, sont reliées aux contraintes endogènes de légitimation et de traduction de l'action. Ce texte les envisage selon leur propre temporalité. Pour ce faire, il déroule trois lignes de bénéfice politique recherché dans ce qui est plus une remise à l'agenda qu'une première mise en mots de la sécurisation foncière.

Le premier niveau de lecture est en effet celui des politiques publiques ou de gestions tenant lieu de *policies*. Dans un pays marqué par l'héritage juridique français, le rôle de l'État sur les terres du Domaine national confère à son administration de fortes prérogatives en matière de cession foncière ; la délivrance de titres définitifs de propriété lui revient à travers la tenue du Livre foncier qui enregistre ces droits formels. À l'heure du libéralisme et de la bonne gouvernance, l'action publique trouve ainsi son premier argument dans la nécessaire relecture du corpus juridique relatif à cette autorité concédante. Mais après les deux précédentes refontes de 1987 et 2000, la dernière reconnaissant enfin les droits des propriétaires coutumiers sur le Domaine de l'État, ce Code domanial et foncier n'a pas rendu le droit plus inclusif, et n'a pas réussi à débarrasser la pratique administrative d'une part d'informalité.

Un deuxième intérêt à suivre la réforme des années 2010 relève de l'analyse des *politics*. Il s'agit de suivre des enjeux de captation et d'instrumentalisation politique de la rente foncière, d'arbitrage des concurrences à l'œuvre autour de différentes compétences administratives

et des groupes sociaux qui en usent. L'intérêt économique suscité par les titres définitifs depuis les années 2000 bouscule notamment les régimes subalternes des coutumes et de la concession précaire, laquelle est rebaptisée « titre provisoire ». Le portage politique de la réforme offre donc une clef de lecture des jeux de pouvoir à l'œuvre dans l'État et dans son fonctionnement en silos. La ressource foncière suscite en effet de constantes tensions entre des bureaucraties jalouses de leur information, peu disposées à la concertation, promptes à déclarer les autres incompetentes pour justifier leurs propres raccourcis de procédure. Sous ces formes fragmentées et clientélistes, la cession de droits formels de propriété entretient un ensemble de plaintes désignant tous les niveaux de l'État.

Moins de 15 ans après la rédaction du dernier Code, le lancement de la réforme suscite enfin un troisième niveau de mesure de la vie institutionnelle malienne, celui de l'entrepreneuriat toujours personnalisé qui tient lieu de volonté politique. Incarnant un récit national et ses normes morales, ceux que l'opinion désigne comme « politiciens avisés », « grands républicains » ou « personnalités remarquables » de la société civile, inscrivent le pouvoir à l'intersection de communications intérieures et extérieures. Sans eux, ni plaidoyer des attentes sociales, ni promesse d'évaluation de la réforme ; ni acceptation par l'utilisateur de base du service domaniale, ni leur d'espoir donné aux victimes de spoliations foncières. Cette importance des positionnements personnels au sommet de l'État fait de nouveau le lien avec de plus modestes médiations culturelles à sa base administrative (Darbon, 2002).

Le pari de sécuriser droits et investissements fonciers n'a pourtant rien d'original au Mali ; la publicisation du débat sous la forme d'une table ronde n'est pas davantage inédite ; la puissance publique conserve un rôle central de gestion, et les fortes pressions sociales auxquelles elle s'expose maintiennent une incapacité chronique à maîtriser le foncier. Mais la réforme intervient dans un moment singulier de l'histoire du pays, en réponse au putsch militaire et à l'occupation terroriste qu'il a connus en 2012. Après les élections présidentielles et législatives d'août-novembre 2013, elle s'insère dans un contexte présenté comme de « sortie de crise » : non pas dans un cadre routinier de renforcement de capacités institutionnelles, comme le pays en a connu pendant deux décennies en

profitant de la manne internationale (Konaté, 2013), mais en opération de sauvetage de la cohésion sociale et du crédit territorial de l'État.

Dans ce moment dilaté sur quelques années, le montage et les premières mesures du chantier permettent d'envisager le condensé d'enjeux que porte ce triple fil politique : d'une commande présidentielle à son maître d'œuvre, le ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières (MDEAF) ; d'une parole adressée aux « citoyens démunis » aux communications à Paris et Washington<sup>1</sup> ; de la perspective d'un *data center* national aux demandes de titres traitées dans des bureaux domaniaux locaux. L'analyse est menée ici depuis un environnement urbain (Bertrand, 2019) ; mais elle rend compte plus banalement des tensions que connaît l'action publique quand celle-ci est à la fois source des problèmes et porteuse des solutions. Le dossier du foncier bouscule ainsi la vie institutionnelle tout en s'accommodant de ses limites : en réargumentant des préparatifs, en retoquant des urgences, en rabotant la mise en œuvre. Son issue provisoire, à l'horizon 2018, ne surprend pas non plus dans un pays qui reste embourbé dans une crise multidimensionnelle.

## 2013-2014 : assainir la gouvernance du foncier, ça commence quand ?

La table ronde d'octobre 2014 cherche d'abord à démontrer que le Mali a repris un cours politique normal et le train des réformes. Elle aborde le sujet sous l'angle de la dématérialisation de l'information foncière : numérisation des dossiers établis pour les titres, migration des inventaires de droits existants vers de nouvelles bases de données, précision accrue des GPS indiquant les coordonnées géographiques des parcelles... Il s'agit de convaincre les bailleurs du pays, à peine de retour et toujours inquiets d'une paix qui tarde à revenir au Nord, que la réforme sera érigée en priorité gouvernementale à inscrire dans l'aide budgétaire directe du pays.

---

<sup>1</sup> La France est le chef de file des partenaires du Mali lors de la table ronde, après avoir mis un conseiller technique à disposition du MDEAF ; le ministre malien intervient à trois reprises à la conférence *Land and Poverty* de la Banque mondiale.

### *Vers un discours de la méthode ?*

À ce prisme du « toutes les parties prenantes », une approche narrative des politiques foncières s'impose (Zittoun, 2013). Celle-ci ne se limite pas à la reprise d'éléments de langage produits par les « partenaires techniques et financiers » (PTF), après évaluation mitigée, constat du gâchis ou d'échec ressortant de précédents « projets » de renforcement des capacités institutionnelles du pays. Bien des agendas de développement ont déjà montré comment les urgences produites par l'aide extérieure se voient converties par les élites nationales en élément de domination. Il s'agit de considérer comment la fabrique discursive de la réforme interne constitue aussi une opération interne d'« intéressement » de divers mondes sociaux et de réenchantement de la sphère politique.

L'électorat malien se montre en effet sensible aux énoncés désignant les missions protectrices de l'État. Le lexique de la sécurisation des droits fonciers s'articule ainsi avec celui de la remise en ordre du pays. Il fonctionne comme antidote d'un sentiment diffus de vulnérabilité qui dans les années 2010 relie des risques environnementaux et financiers, les violences physiques subies au Nord et la violence économique vécue au Sud. Des syndicats, les professions libérales désormais représentées en ordres professionnels, les représentants de la diaspora, les classes moyennes salariées, dont le logement est repoussé en périphérie urbaine dans un désert de services essentiels..., tous relaient ce sentiment d'insécurité (Sow, 2016). Le Cadastre – avec majuscule – est vu alors comme l'occasion de moderniser le pays, et par-delà l'angle d'attaque d'un continuum de sécurités à assurer sur les plans foncier et militaire, routier et alimentaire, sanitaire et énergétique... On en vient ainsi à repositionner le *Maliba* – un grand territoire malien, valant grandeur du Mali – dans la sous-région, et à pousser la fierté nationale vers plus de cohésion politique.

En effet, la crise politique de 2012 a été fortement ressentie dans le pays. L'action publique se réengage alors dans les termes du sursaut contre le délitement de la décennie précédente et contre le discrédit de la démocratie malienne. De ce fait, la réforme en préparation entretient une relation ambiguë avec le contexte d'avant-crise, à la fois repoussoir et référentiel d'action. La gouvernance de « consensus » portée par le

président Amadou Toumani Touré se serait dévoyée (Brunet-Jailly *et al.*, 2014) ; une fois celui-ci balayé, il convient de redorer le blason de la chose publique. La gestion domaniale des années 2000 est donc rappelée sous deux angles opposés.

Le premier est celui de la « poudrière » et du « brûlot » fonciers qui ont précipité la crise politique en généralisant « magouilles et confusions » au cœur de l'État. Les alertes et les dénonciations se sont multipliées sous la plume de hauts cadres, dans la presse, dans les manifestations de victimes (Bertrand, 2014). Les « affaires de terrains » montrent la cohésion sociale sous un jour critique ; elles exposent publiquement la corruption municipale, la prévarication administrative et l'impunité qui résument la crise de gouvernance.

Le second angle est celui de la source d'inspiration, car le précédent président a fait émerger plusieurs scènes de dialogue dédiées aux problèmes fonciers. Parmi ces occasions de rencontre des institutions et de la société civile, les « États Généraux sur le foncier » tenus en 2009 ont multiplié les diagnostics et les signes de mobilisation sur le sujet. Avec environ 700 participants, des Assises nationales ont conclu en quatre jours de recommandations ce moment de « consultation du pays » sur une préoccupation qui en touche toutes les couches et régions (CNO-EGF, 2009). La formule est reprise du modèle de préparation du découpage communal dans les années 1990, avec ses débats organisés sur tout le territoire ; après l'élection du président Ibrahim Boubacar Keita, elle inspirera d'autres « assises nationales » pour faire de même un état des lieux et des attentes sur la décentralisation (octobre 2013) puis sur le Septentrion malien (novembre 2013).

Selon ces deux angles, la désignation des problèmes fonciers oscille entre un vocabulaire technique sur le manque de cadastre, rappelé régulièrement depuis les années 2000 (Traoré, 2010), et le paradigme de la prédation :

*« Aujourd'hui, des prédateurs fonciers, avec l'aide de leurs complices tapis dans l'administration, ont décidé de dépouiller riches et pauvres de leurs terres. Ils brisent des foyers et des vies... Après les États Généraux sur le foncier, le moment est venu de*

*sévir » (intervention du ministre de la Justice, à l'occasion de la conférence des Parquets, octobre 2012).*

Les deux années de crise qui ont suivi le putsch militaire de mars 2012 ont vu en effet ce lexique tenir lieu de compréhension de la relation de l'État à ses mondes sociaux. Même s'il n'est pas nouveau dans la région (Fay, 1995), le registre du « ventre » et son large bestiaire occupent toute prise de parole publique, du groupe de quartier à la colère institutionnelle du ministre ici cité, en passant par les exaspérations remontant de la rue et de blogs en ligne. À la fin de 2013, la restauration de l'autorité publique passe donc par un retournement du terme. Alors que la prédation désignait l'État avant la crise, certains de ses représentants s'emparent du terme pour déclarer l'État lui aussi « victime des prédateurs ». Le nouveau président donne le ton dès son investiture en ciblant « la prédation des maigres ressources de l'État » (discours aux chefs d'État invités, 26 septembre 2013) :

*« Il sera mis un coup d'arrêt à la magouille foncière et à la spoliation des pauvres ou des vrais titulaires. Tout sera fait pour doter le pays d'un système cadastral fiable et ce, dans des délais raisonnables. Il en sera fini des procès monnayés dans les bureaux des juges oublieux de l'éthique » (message à la Nation, 22 septembre 2013).*

### *Le scénario déjà éprouvé des « mesures d'urgence »*

C'est bien sur ce levier d'action du « parler droit » présidentiel<sup>2</sup>, que s'articulent en effet les termes désignant la perte d'autorité et les mesures de rupture visant à la rétablir. Les dispositions prises dès 2014, pour permettre au dossier de réforme de se monter, présentent pourtant la même ambigüité à l'égard d'un passé proche.

L'arrêté n° 2014/2303 du 21 août découle ainsi de trois ministères : Domaines de l'État, Intérieur et Sécurité, Décentralisation et Ville.

*« [!] suspend les attributions de terrain du domaine immobilier de l'État et des collectivités territoriales pour six mois renouvelables, y compris les dossiers en cours d'instruction. »*

---

<sup>2</sup> Le leadership d'Ibrahim Boubacar Keita s'incarne dans la formule *kan kelen tigi* désignant « celui qui n'a qu'une seule parole ».

Désignant des terrains ruraux et d'habitation, la mesure touche à pratiquement toutes les procédures ; le dispositif interministériel semble aussi prouver une réelle coalition d'intérêts à la réforme. La suspension sera effectivement prolongée deux fois en 2015, jusqu'à sa levée complète à la fin de 2016.

Si la mesure permet d'organiser un réarchivage des dossiers papier, elle procède surtout d'une prévention habituelle à l'approche des élections locales<sup>3</sup> : il s'agit de détourner le Domaine national du risque d'instrumentalisation que l'échange promesse d'attribution foncière contre vote favorable a souvent démontré. Le procédé du coup d'arrêt administratif est loin d'être nouveau. Il participe d'un bridage régulier des cessions domaniales, qui ne cesse en fait d'alterner avec des moments plus permissifs de recomposition des rapports clientélistes dans l'histoire contemporaine du Mali (Bertrand, 2006).

La Troisième République a connu ainsi plusieurs mesures de suspension des attributions foncières. C'est le cas entre 1996 et 1999, pendant une longue crise électorale, en 2003 et en 2006 à l'initiative toujours de l'Administration territoriale. Celle d'octobre 2011 se montre enfin interministérielle en impliquant l'Urbanisme, et en affectant la transformation de concessions rurales en titres fonciers définitifs. À l'approche des élections présidentielles prévues pour l'année suivante, elle désigne notamment les pratiques spéculatives de « promoteurs immobiliers » que la politique d'ouverture au privé du secteur du logement avait favorisés dans les années 2000. Elle illustre alors les tiraillements d'intérêts dans lesquels l'action publique se trouve en matière foncière.

Cette succession de mesures exceptionnelles prouve surtout la faible portée des dispositions réglementaires prises dans l'intervalle. Mais son lexique – « surseoir à toute attribution... jusqu'à nouvel ordre » – fait écho à celui de leaderships personnels qui se fondent sur le même langage de la fermeté : « moralisation des affaires publiques », « assainissement de la vie politique », et finalement « le moment est venu de sévir... » du ministre de la Justice, durant l'intérim politique de 2012-2013. La posture

---

<sup>3</sup> Les scrutins régionaux et communaux sont d'ailleurs reportés à plusieurs reprises, du fait d'une insécurité persistante sur le territoire malien, et finalement dissociés.



d'implacabilité du nouveau chef de l'État lui fait suite autour des mêmes désordres du foncier. Mais il s'agit désormais de fermer la parenthèse de la crise : le gouvernement enregistre la commande de réforme à son agenda.

### *Le changement dans le recyclage*

Une fois les mesures d'urgence actées, le gouvernement doit surtout communiquer sur des « dossiers », non sur des « coupables ». Le montage financier de la réforme remet donc en selle la parole des experts :

*« En fait, les constats établis lors des États Généraux du foncier, sur la gestion domaniale et foncière au Mali, sont toujours pertinents aujourd'hui : [...] manque à gagner pour l'État... faible incitation à l'investissement... conflits souvent très violents... dégradation du climat social... effets pervers sur le développement... confusion juridique... décisions contradictoires... perte de crédibilité... »  
(dossier de Réforme de la gestion foncière visant l'instauration d'un cadastre au Mali, octobre 2014 : 22-23).*

L'ambiguïté sur le début de l'action s'inscrit là : il aura fallu en finir avec le système politique précédent pour dire ce que celui-ci disait déjà sur lui-même. La multiplication des points géodésiques de rattachement des parcelles, l'appui aux collectivités territoriales en matière d'information foncière, l'informatisation du Livre foncier, le désengorgement d'une justice dont tous les recours convergent vers la Cour suprême : tout cela n'a pas dépassé le stade des incantations ou ne s'est pas traduit dans un agenda coordonné. Dans l'attente d'une levée de fonds significative, les nécessités d'action restent alors associées à un objet flou : le cadastre.

Les concurrences marchandes qui se déploient autour de la terre demandent pourtant une régulation ; le lexique sécuritaire est mobilisé à la fois pour l'investissement économique et pour la cohésion sociale, ce qui débouche sur de prévisibles contradictions d'intérêts. Quelles seraient notamment les garanties données à des transactions foncières fondées sur d'autres droits qu'individuels et enregistrés ? Le cadastre n'est donc pas questionné sur son utilité sociale mais fait « assemblage » entre le courant des problèmes et le courant des solutions (Zittoun, 2013). Le terme n'est d'ailleurs pas bien défini sur un plan technique, ni dans les mots du président ni dans ceux du chef du gouvernement ouvrant la table ronde ; le lien qu'il semble établir entre les besoins et les résultats attendus n'est pas

non plus clair (Ehwi et Asante, 2016). Le cadastre est présenté avant tout comme un bel objet informatique ; il suscite une véritable invocation puisque sa « mise en œuvre effective » devrait valoir mobilisation politique, et faire oublier tous les maux. La formule dispense surtout de capitaliser les expériences antérieures, comme les enquêtes foncières avortées que le deuxième Projet urbain de la Banque mondiale avait lancées à Bamako dans les années 1980.

Le débat public évite ainsi de se demander pourquoi des mesures concrètes n'ont pas été prises après les recommandations de 2009, ni d'évaluer les outils faisant déjà succédané de cadastre depuis 2006 (Bertrand, 2018). Que ce soit avec la gestion communale des conflits, ou le projet d'observatoire foncier, le Mali est un cas typique d'amnésie institutionnelle. Mais devant les amis du pays, ses représentants donnent le cadastre à voir comme l'expression d'une large demande sociale, et en particulier celle des plaignants en justice dont les litiges – fonciers à 70 %, précise le Premier ministre – encombrant les tribunaux en désavouant les médiations traditionnelles. La compréhension de la « sécurisation foncière » n'est pas vraiment unifiée dans ces conflits (Djiré, 2006) ; mais l'instruction du cadastre continue de participer d'un rêve de consensus qui va au-delà du précédent mandat présidentiel. Dans l'immédiat, elle justifie de solliciter l'aide financière de l'Union européenne.

## 2014-2015 : trois gouvernements et deux styles ministériels dans l'an I de la réforme

Dans l'année de lancement du chantier, de plus fines lignes de positionnement politique s'expriment en interne autour de la commande présidentielle.

En 2014, le montage du dossier est confié au MDEAF et à ses partenaires européens : c'est sur lui, plutôt que sur le ministère des Finances, que reposent en effet les termes de référence et l'inventaire des dispositions à prendre. Quelques mois plus tard, la réforme prend le tour pénaliste d'un programme de traque des spéculateurs, avec retrait de titres « frauduleusement cédés par l'État » : c'est lui qui en 2015 donne au MDEAF une visibilité renouvelée dans l'opinion publique, et un crédit

personnel à son représentant que l'on peut qualifier de force de réenchantement politique.

Le premier style met en jeu la capacité d'un service domanial discrédité à s'imposer face aux ministères poids lourds de l'État dans un cadre d'action inévitablement partagé sur la question foncière. Le second met en jeu une communication qui doit faire vibrer sur la durée la corde de la lutte contre la corruption.

*De la réforme de l'action publique...*

Chef du gouvernement	Nomination-Départ	MDEAF
Oumar Tatam Ly (sans étiquette politique)	Septembre 2013 - avril 2014 : démission	Tieman Hubert Coulibaly (Union pour la démocratie et le développement)
Mousa Mara (parti Yéléma, alors soutien présidentiel)	Avril 2014 - janvier 2015 : démission	Reconduit
Modibo Keita (ministre sous la II <sup>e</sup> République, brièvement Premier ministre en 2002)	Janvier 2015 - avril 2017 : démission Remaniements ministériels : - septembre 2015 - janvier 2016 - juillet 2016	Mohamed Aly Bathily (société civile)  Reconduit trois fois
Abdoulaye Idrissa Maïga (société civile, ministre depuis 2014)	Avril 2017 - décembre 2017 : démission	Confirmé dans un ministère fusionné Habitat, Urbanisme et Affaires foncières
Soumeylou Boubèye Maïga (ministre en 2011 et 2013)	Janvier 2018 - septembre 2018 : fin du premier mandat présidentiel Ibrahima Boubacar Keita	Disparition du ministère des Affaires foncières ; la direction nationale des Domaines est rattachée au ministère des Finances

Dès 2014, les proches du président, gagnants des élections législatives, montrent leur impatience face à des remaniements ministériels qui ne leur cèdent pas suffisamment de portefeuilles face à des personnalités sans étiquette politique, des compétences reconnues sous les présidences antérieures ou forgées durant l'intérim de crise. Trois gouvernements se

succèdent dans l'année, ce qui modifie assez vite la tête du MDEAF et fait craindre le risque d'une instabilité ministérielle. Avec les incertitudes qui pèsent sur la paix au Nord, le retour des logiques partisans est cependant contrarié. Le redressement institutionnel se trouve même incarné, successivement, par deux personnalités qui ne sont pas d'emblée satisfaites de la responsabilité qui leur est confiée aux Domaines.

La première personnalité, T.H. Coulibaly, est connue pour un soutien pragmatique à la présidence des années 2000, mais il n'apparaît pas comme un spécialiste du dossier foncier. C'est plutôt son aisance dans la coopération internationale qui le montre en capacité de faire bouger les choses sur un problème domestique qui l'intéresse moins que les relations extérieures<sup>4</sup>. C'est durant son passage au MDEAF que la table ronde place l'ambassadeur de France comme chef de file des 24 PTF invités, et que l'ambassadeur de la délégation de l'Union européenne au Mali le précède dans la liste. Après l'intervention militaire de la France au Nord-Mali, la conférence de Bruxelles dédiée au renouveau du Mali (mai 2013) a déjà promis une aide financière de 3,285 milliards d'euros pour appuyer les politiques de réforme du pays. Il s'agit ainsi de pousser le dossier du cadastre dans le Plan de relance et de développement durable esquissé par cette conférence de 56 donateurs.

En effet, la réforme met en avant un pilotage interministériel inédit, qui rassure à l'extérieur. Ces nécessités de coordination entre départements d'État ne sont pas seulement liées à la suspension administrative. Le service domanial est présenté comme le troisième poste de recettes publiques ; sa contribution au budget national engage le ministère des Finances. De fait, la coopération canadienne assiste déjà la direction générale des Impôts pour la mobilisation des ressources intérieures du Mali et commence à faire scanner les pièces administratives de tous les titres fonciers.

Conçue par l'expertise étrangère, la chaîne technique de la sécurisation constitue bien un défi de taille pour une gestion des droits qui en est

---

<sup>4</sup> Ses attentes seront mieux satisfaites quand il prendra ensuite les charges de la Défense et des Anciens Combattants, de l'Administration territoriale, des Affaires étrangères et de la Coopération internationale.

restée aux registres papier. Le chantier dépasse donc de beaucoup les dotations attribuées par ministère, et demande de plus de larges contributions institutionnelles. Ce rôle d'assemblage donné à la réforme heurte la pratique administrative, habituellement cloisonnée et hiérarchisée entre de « gros ministères » – Économie et Finances, Administration territoriale – et des compétences « techniques » plusieurs fois reformulées depuis les Travaux publics et l'Habitat. Mais il s'agit précisément de dépasser les relations à couteaux tirés et les concurrences financières qu'un développement taillé sur les « projets » des PTF n'a cessé de faire jouer depuis 30 ans.

Les rédacteurs du dossier de la réforme proposent ainsi de confier la présidence du comité interministériel de pilotage au représentant du MDEAF. Il s'agit là de coordonner deux volets fonciers, l'un de stratégie politique, l'autre d'outillage technique. Or ce ministère est le plus petit, budgétairement, parmi les administrations invitées à rationaliser la gestion domaniale. Détaché d'autres tutelles administratives depuis 2000, il manque encore de bureaux dans certaines subdivisions régionales ; les recettes qu'il génère transitent vers le Trésor par le biais de services de recouvrement dépendant des Finances ; lequel aura, à travers le cadastre, la charge de recouvrer l'impôt foncier.

Le dossier chiffre enfin à 30 milliards de francs CFA – près de 46 millions d'euros – la mise en œuvre sur cinq ans des différentes activités. La participation financière recherchée à l'extérieur représente le double de celle attendue de l'État. Mais celle-ci est moins immédiate puisqu'attendue des recettes et d'économies que le pays espère retirer des effets vertueux du cadastre : un potentiel chiffré à 20 milliards de francs CFA par an à partir de 2019.

### *... Au « ministre frondeur » : le crédit de la réforme déplacé sur le terrain*

En 2015, l'arrivée d'un nouveau responsable du MDEAF maintient l'ambition mais change le style. M.A. Bathily prend la charge des Domaines depuis le portefeuille Justice et Droits de l'homme qui lui a valu une stature et de nombreuses critiques dans le précédent gouvernement Ly. Le changement est commenté comme une disgrâce, car cet avocat de

profession s'est plu à bousculer les magistrats. Département « technique », le MDEAF est supposé le frustrer lui aussi.

D'emblée la communication du ministère est renforcée autour de sa personne, tandis que de nouveaux conseillers, venus avec lui de la Justice, l'orientent vers des sites sensibles. Des visites de terrain sont menées dans les alentours de la capitale et en régions pour lui permettre de répondre directement aux sollicitations qui, venues en nombre, l'embarquent sur le plaidoyer de justice sociale qu'il a déjà comme président d'un collectif d'associations. Avec un lexique de défense des démunis, le ministre se présente lui aussi « capable de dire la vérité » plutôt que de céder aux manœuvres visant à « décrocher n'importe quel siège ». C'est surtout « à la rencontre des citoyens », plus que sur un objet technique poussé de l'extérieur, qu'il forge sa légitimité aux Domaines : en se démarquant « de la vision rigide qu'ont du peuple les autorités dans notre pays et de la distance arrogante qu'ont prise les élites de Bamako à son égard » (entretien personnel, juin 2015).

Le positionnement politique de la réforme prend corps avec lui, qui multiplie les formules opposant « riches » et « pauvres » au lieu de les placer en égales victimes de la prédation. Ses prises de parole, en bambara autant qu'en français, réenchangent le débat de société qu'il faudrait selon lui oser aborder en profondeur, et une vision de la politique qui ne doit « rien céder aux politiciens ».

Le ministre ne cesse alors de faire la une de la presse. Avec lui, « la gravité de la situation actuelle du foncier est passée au peigne fin ! » (*Tjikan*, 9 juin 2015). La même année, il « accuse les autorités qui donnent les terrains sachant qu'elles n'ont pas le droit de les donner » (*La Révélation*, 12 juillet) ; il « exhorte les Maliens à former un front contre l'accaparement des terres » (*L'Indépendant*, 17 juin). Ici il fait « paniquer » un élu ; là il « fait planer une épée de Damoclès » sur la tête d'un maire (*Le Débat*, 24 juillet). Ses délégations suscitent « liesse populaire » et tournent en « meeting de soutien » ; il « défraie la chronique », et « fait encore parler de lui » lors des séances parlementaires de questions au gouvernement. Pour les uns il joue au « justicier » ; pour les autres il est « pyromane » de sa propre équipe (*L'Aube*, 27 juillet).

La démarche se veut enfin pratique. Elle procède par retrait de ces titres fonciers « supposés fonder un droit irrévocable alors qu'ils sont attribués dans la confusion ». Une série de cessions administratives portant sur plusieurs centaines d'hectares déjà immatriculés à Bamako et dans le cercle voisin de Kati sont annulées ostensiblement. Et plutôt que de se laisser intimider par de « pseudo-opérateurs économiques » ou des « magistrats corrompus », il s'agit de « mettre en garde : chaque fois que ceux dont les titres sont annulés essayeront d'attaquer l'État, nous les attaquerons au pénal » (*Le Prétoire*, 8 juin 2015).

Un tel activisme médiatisé lui confère donc une posture de super ministre agissant vite et depuis le terrain, qui tranche avec son prédécesseur. C'est sur lui que reposent la réception sociale de la réforme et l'annonce de plus originales « mesures d'urgence » : définir des périmètres de sécurisation des terres agricoles, prévoir une riposte juridique aux spéculateurs qui se retourneraient contre l'État, suivre le cadastre sur la corde de la rectitude de l'État.

L'an I a donc fait ressortir deux forces de conviction, différentes l'une de l'autre, mais restant tributaires de leur ministère. Sur le fond, on peut se demander si la posture frondeuse de la seconde, à l'égard du gouvernement, ne relève pas d'une vision réaliste des contraintes politiques pesant sur la sortie de crise : la mise en place des accords pour la paix se montre difficile, et plusieurs attentats ont touché le sud du pays ; après deux gouvernements qui ont peu duré, des PTF hésitent à penser que l'action publique est réellement refondée. Ces contraintes conduisent le chef de l'État à bouger souvent les cases gouvernementales. Elles semblent conduire le patron des Domaines à des perspectives d'action courtes, voire au coup d'éclat. L'enjeu n'est pas nécessairement de rester sur ce chantier, dont l'évaluation se fera évidemment sur un temps long. Il est plutôt d'avoir démontré une carrure politique, de ménager la possibilité de faire rebondir ailleurs ce « parler franc, agir droit ».

Le premier remaniement ministériel de 2015 lui donne raison : le ministre est reconduit, comme si oser la posture payait dans ce temps incertain. La force de conviction qu'il met à l'actif de l'État sur le registre de la justice sociale, bien qu'assez vague sur ses lignes d'adversité, semble jouer un rôle politique au moins à court terme. Faute de recette miracle

pour transformer l'administration, les impatiences populaires seront contenues par de bons coups de communication sur la dilapidation des ressources de l'État. De quoi gagner aussi du temps avant les prochaines élections, pour un scrutin local qui mobilise peu la société malienne.

## 2015-2016 : un ministère cantonné sur le volet technique et en butte à l'afflux de demandes domaniales

Un an après la table ronde, le chantier foncier glisse déjà vers une mise en œuvre plus sectorielle que réellement transversale. Le MDEAF doit déjà aborder quelques désenchantements puisque les soutiens financiers attendus ne sont pas au rendez-vous. De plus, la bureaucratie domaniale se montre moins intéressée que son représentant par une appropriation de la réforme dans les termes de la justice sociale.

### *L'Europe absente du financement, des feuilles de route distinctes au gouvernement*

La logique d'extraversion qui pèse sur l'État du Mali s'illustre d'abord dans le fait que le partenaire européen sollicité pour une aide budgétaire directe ne donne pas satisfaction sur le volet d'action foncier. Le chantier de la décentralisation, notamment au nord du pays, lui fait concurrence comme priorité à soutenir. La diplomatie française est de plus absorbée par l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, finalement signé en juin 2015, dont l'application se montrera laborieuse. Corrélativement, l'approvisionnement gouvernemental du programme de réforme est lui aussi révisé à la baisse, avec 1 milliard de francs CFA – plus d'1,5 million d'euros – au lieu des 10 milliards attendus. C'est finalement la Banque mondiale qui retient la confection du plan cadastral de la capitale et la relecture du Code domanial et foncier comme indicateurs de son appui budgétaire global au Mali : des projets inscrits au budget de l'État pour la reprise économique et la réforme de sa gouvernance.

Le statut d'État faible qui colle au Mali, débordé par ses problèmes sécuritaires, soulève ainsi son lot d'inquiétudes et retarde l'approbation du cadre institutionnel de la réforme foncière. Elle ne viendra, par décret présidentiel de mars 2016, qu'en modifiant sensiblement le format prévu



initialement par le MDEAF : la présidence du comité d'orientation de la réforme revient au Premier ministre et non au ministre porteur du dossier. Celui-ci se retrouve en position subordonnée avec la présidence d'un comité technique de pilotage annonçant huit groupes sectoriels et un Secrétariat permanent de la réforme domaniale et foncière. Au gouvernement revient donc la responsabilité du document de Politique nationale domaniale foncière, référence unique pour toutes les politiques sectorielles relatives à la question. Quant au plan d'action sur la sécurisation des droits fonciers, il est redessiné par le MDEAF à l'horizon 2020-2021 : son coût total est porté au double des prévisions de 2014, soit plus de 60 milliards de francs CFA, mais la part de l'État malien monte aux deux tiers, ce qui maintient la demande de 20 milliards aux PTF.

Chapeauté par le chef du gouvernement, la réforme voit donc sa dimension interministérielle reconnue, mais elle ne laisse pas de rôle de coordination stratégique au ministère des Domaines. C'est sans doute aussi la résultante d'un calcul d'équilibre dans lequel le MDEAF reste perçu comme « petit et technique ». Les titres définitifs qu'il gère occupent certes le haut du dispositif de formalisation des droits de propriété, mais ils ne représentent qu'une partie des attentes sociales. Ils ont certes un potentiel fiscal fort, mais placent le département dans une relation asymétrique avec celui des Finances, auquel revient la mission de recouvrement des recettes de l'État.

La territorialité du service domanial apparaît de même encore faible par rapport à celle de l'Administration territoriale, car les services déconcentrés et les collectivités décentralisées qui ont cette dernière pour tutelle disposent d'archives et de commissions domaniales propres. La décentralisation et le dernier Code foncier de 2000 ont en effet démultiplié les guichets d'attribution de concessions rurales ou d'habitation dans les régions, les cercles, les arrondissements et les communes. Ces droits provisoires entretiennent la confusion avec les droits définitifs, plus sélectifs, d'autant que le maillage politico-administratif qui les fonde est au contact direct des autorités traditionnelles, et porte l'essentiel de la relation gouvernants/gouvernés en matière foncière. La réforme cherche alors à obliger ce ministère des Affaires intérieures à renoncer à l'« excès d'autorités » qui le caractérise en matière de concessions foncières. Mais la feuille de route de ce département d'État est pour l'heure ailleurs : dans

le fait de raccrocher au plus vite les communautés et le développement économique du Septentrion au reste du Mali.

Enfin, le ministère du Développement rural ressort la même année en phare d'une autre mobilisation touchant aux ressources naturelles alors qu'il ne figurait pas dans le premier cercle d'intéressement à la réforme. Il est rappelé au gouvernement qu'un projet de loi foncière agricole est annoncé depuis déjà dix ans dans le document assez complet voté par les députés en 2006 ; cette Loi d'orientation agricole a pris acte de la reconnaissance juridique des droits coutumiers et annonce, pour les enregistrer, la mise en place de commissions foncières dans les communes rurales. Le plaidoyer paysan qui fait remonter l'attente est moins intempestif que celui du ministre des Domaines, mais il est structuré au plan syndical. Divers activistes et organisations de la société civile lui donnent un écho international ; la Convergence malienne contre l'accaparement des terres multiplie notamment ses interventions depuis 2014.

La concrétisation de cette loi relative au foncier agricole reste certes chargée d'incertitudes. Mais sur ce plan aussi, le positionnement du représentant du MDEAF est « doublé » par des organisations mieux averties que lui des vulnérabilités et tensions que vit le monde rural. Il ne resterait donc à son ministère qu'à protéger les espaces publics et les ceintures agricoles des villes. Or le terrain urbain et périurbain est aussi plus complexe qu'il n'y paraît en quelques mots de « refonte des rapports sociaux » mis en exergue par le nouveau Secrétariat permanent. Dans une carte foncière mitée par les propriétés immatriculées, avec une spéculation plus diffuse que ce qu'en disent les accusations de fraude lancées par le ministre, la définition de périmètres d'aménagement et de ravitaillement alimentaire revient vite à vouloir gérer l'ingérable.

### *L'ordinaire des bureaux domaniaux*

La principale limite de l'impulsion ministérielle se joue en effet dans le quotidien du service domanial, qui manque cruellement de ressources humaines, matérielles et numériques pour traiter à la base une demande d'immatriculation exponentielle. Le problème ne se résume pas à l'inertie d'une culture bureaucratique rivée à ses procédures ; il relève également

de ses normes pratiques travaillées par la corruption ; il relève enfin du hiatus entre ces moyens du bord et une injonction constante à réformer la gouvernance africaine dans un empilement de projets et de rappels réglementaires (Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014).

Dès avant le tournant démocratique des années 1990, la gestion foncière des collectivités locales se montre en effet multi-située entre des services déconcentrés, diverses médiations sociales et déjà quelques commissions communales. Pour la petite bureaucratie domaniale, l'annonce de la réforme en 2014 vaut promesses d'étagères et de groupes électrogènes ; mais il ne s'agit pas de renoncer à répondre aux sollicitations personnalisées et aux demandes d'accélération dont elle est déjà la scène : que ce soit pour purger des droits de jouissance antérieurs au bornage d'une parcelle ; pour évaluer la mise en valeur requise d'une concession ; pour attribuer des lots à certains en délogeant d'autres usagers ; pour déroger même au parcours du combattant que représente la transformation de droits provisoires en titres définitifs de propriété.

Dans cet État banalement à l'œuvre, le chef du bureau des Domaines et du Cadastre du cercle de Kati estime alors qu'il « ne fait pas le poids » face au préfet et son service domanial propre (entretien personnel, février 2015) : *a fortiori* depuis que celui-ci, au tournant des années 2010, devient l'épicentre d'un réseau de démarcheurs des terres coutumières à mobiliser aux portes de la capitale pour les revendre aux citoyens sous la forme de lots à bâtir. Si le préfet n'a plus la compétence d'attribuer des parcelles d'habitation, ses « bulletins » – petits papiers – et ses « coxers » – rabatteurs de clients – s'en chargent, au grand dam de maires doublés dans leur prérogative communale, et surtout dans leurs propres pratiques officieuses.

L'autorité administrative reste donc structurante dans ce dispositif local, social autant qu'institutionnel. Les services d'ingénierie – Génie rural et Élevage, Hydraulique et Urbanisme – restent comme les Domaines perçus comme « techniques », c'est-à-dire subordonnés au pouvoir discrétionnaire du préfet ou du gouverneur de région. Pour le requérant de base, toutes ces verticalités se traduisent en nécessités à négocier : avec la publicité à donner aux procédures de bornage contradictoire, avec les seuils de compétence territoriale définis selon la superficie des terrains

convoités, avec la vocation des sols, avec les mutations de droits pour règlement d'héritage, etc.

La routine domaniale se trouve pourtant bousculée par un afflux exceptionnel de demandes de titres. Entre 2006 et 2014, le Livre foncier malien a explosé en passant de 73 000 à 188 000 enregistrements, sans que sa direction nationale ne produise aucun bilan des régions et des bureaux, dont les six derniers installés en 2014 et 2015. Dans cette dynamique, le cercle de Kati concentre à lui seul près de 60 % des titres enregistrés au Mali, et ceux de 2014 en disent long sur la dérégulation des procédures de cession administrative : pas moins de 22 000 titres sont délivrés dans l'année ; bien au-delà du précédent pic d'avant la crise : 9 000 titres en 2011. Le flux se confirme en 2015 au point que le stock de droits formels double en seulement trois ans, de 60 000 à près de 120 000 titres créés en périphérie de la capitale.

La suspension décrétée d'en haut n'a donc pas d'effet autre que pervers, et montre la force d'arrangement de la demande avec la bureaucratie locale. Le coup d'arrêt donné à la transformation des concessions en titres stimule ainsi d'autres stratégies d'accumulation foncière : il favorise d'abord les passe-droits qui sont déjà rodés à des « cessions directes » depuis les années 2000 ; surtout, il reporte la création de titres sur des manœuvres privées et sur de petites parcelles de 300 m<sup>2</sup>. Ces lots destinés à l'habitation sont issus du morcellement de titres-mères que l'État a déjà enregistrés ; les droits liés à l'immatriculation sont simplement démultipliés par un jeu d'écriture qui peut garantir des plus-values à bon compte à leurs titulaires : la propriété source est cédée administrativement à 80 francs CFA le mètre carré, et parfois à la moitié du prix réglementaire du fait de faveurs tarifaires ; mais les lots, chacun doté d'un nouveau titre, sont revendus entre 5 000 et 6 000 francs CFA le mètre carré, sans guère de viabilisation. Cette filière marchande échappe ainsi à la suspension administrative et représente 80 % des titres créés en 2014. De fait, elle n'a cessé de se développer depuis que le montage de ces dossiers de « lotissement » revient à des géomètres privés<sup>5</sup>. Une fois

---

<sup>5</sup> Leurs prestations sont souvent rémunérées en nature. En dix ans, ce groupe professionnel a gagné une forte visibilité parmi les détenteurs de titres.

libéralisée, la profession continue de suivre le circuit d'autorisation par le service domanial et celui de validation technique par d'autres directions régionales, désormais pour le compte de clients particuliers, principalement des commerçants. Bon nombre de notaires encouragent également les détenteurs de titres à mobiliser en hypothèques, auprès des banques, ces portefeuilles fonciers qui leur valent des facilités d'accès au crédit commercial.

Les entreprises privées de parcellement ne suscitent pourtant guère d'investissement immobilier ; elles perturbent au contraire l'opérationnalisation de décisions d'aménagement urbain et condamnent à l'avance les places publiques qui n'y sont programmées que sur le papier. Leur visa technique est donné sur la seule mention « réalisé à 100 % » concernant le bornage, tandis que les rubriques de voirie-réseaux divers en restent à 0 %. L'appel à la fermeté et au service de la Nation lancé par le ministre, la remise en ordre des dossiers fonciers attendue de la suspension, sont donc loin d'enrayer cette dynamique de titrisation déjà débridée par des sous-produits d'immatriculation. Ni 2015 ni les années suivantes ne verront la reconstitution des réserves foncières que l'État a démantelées pour le compte d'opérateurs économiques incertains ; et pas davantage la mise en défens de zones agricoles autour de la capitale.

## 2016-2017 : l'horizon électoral de l'action publique

Avec la mise en place d'une nouvelle structure institutionnelle, le Secrétariat permanent à la réforme, celle-ci s'achemine à sa troisième année vers une obligation de résultats. Les élections présidentielles de 2018 se profilent à l'horizon, la commande de cadastre aura donc besoin d'être rappelée à l'actif du mandat en cours et comme argument d'une conduite des affaires publiques meilleure qu'avant la crise.

### *Risques d'usure du leadership ministériel*

Si le style Bathily a fait mouche en 2015, sa performance politique mérite d'abord d'être questionnée sur la durée : d'une part du fait de la longueur de la mesure de suspension administrative ; d'autre part comme entrepreneur de normes de révision en profondeur de la gestion foncière.

Ses décisions d'annuler des titres sont elles-mêmes annulées par la Cour suprême du Mali, qui donne raison aux titulaires de ces droits formels de propriété.

Sur le fond, la posture du ministre est héroïsante, plus individuelle qu'institutionnelle : il est sollicité comme sauveur providentiel de communautés déchirées par la marchandisation de leurs terres et par l'appétit de nantis. Plus qu'à des critères d'évaluation du travail collectif, ce positionnement du « juste défenseur » en appelle à de la reconnaissance politique, qu'il situe tantôt du côté du peuple, tantôt du côté du président en faisant fi du chef du gouvernement. C'est comme cela qu'il faut comprendre la longévité d'un « ministre frondeur » à un poste sensible : entre fidélité affichée au chef de l'État, contre les membres de son parti, et instrumentalisation par celui-ci du rôle de pompier que tient celui-là face au risque toujours fort d'embrasement populaire dans les affaires foncières.

La posture se montre d'autre part peu portée à poser des actes concrets de renforcement des capacités administratives sur le terrain, y compris de formation et d'équipement que demande le personnel. Les visites de quartier laissent les tensions non dissoutes ; des opinions adverses à celle du ministre, lésées dans leur intérêt par ses propos ou ses annulations, se manifestent ; d'autres ministres craignent qu'il aille trop loin en bousculant les élus, parmi lesquels le fils du président, ou en tirant une balle dans son propre ministère.

Enfin, la posture n'échapperait pas, elle non plus, au risque de compromission personnelle au fur et à mesure que le blocage des demandes de titres se prolonge. Des détracteurs, des déçus, des concurrents de la société civile commencent à « révéler des affaires » ; le traitement dérogatoire de demandes d'immatriculation grossit un sentiment d'injustice et le soupçon de favoritisme, mêlant attaques personnelles et discrédit plus général « des hommes corrompus par le pouvoir ». La suspension administrative devient contre-productive au sein du MDEAF : elle crée un bouchon d'attentes qu'il faudra bien faire sauter comme le souhaitent des responsables du service dans des régions où l'État est en réelle déshérence depuis 2012. Il devient de même évident qu'en bloquant les affectations domaniales aux communes, au lieu de les

faire traîner comme d'habitude, on justifie leurs pratiques informelles de lotissement.

Les visites de terrain s'espacent donc en 2016, quand de nouvelles techniques et un impératif d'aller désormais vite prennent le relais des discours sur la réforme.

*« Les propriétaires sont invités à matérialiser les limites de leurs parcelles, bâties ou non bâties, à usage d'habitation ou de champ »*

La relecture des textes fonciers se veut d'abord diligente :

*« Les experts du groupe sectoriel et les consultants qui ont rendu leur rapport, c'étaient tous des nationaux ; on a pu tout boucler en 2017 : l'avant-projet de Code domanial et foncier et le tableau comparatif des changements avec le code actuel » (entretien avec le secrétaire, octobre 2017).*

Mais il s'agit surtout de rendre la réforme concrète en communiquant sur son action prioritaire : confectionner le Cadastre dans le district de Bamako et le cercle de Kati. C'est en effet ce train de dispositions techniques – attribution à chaque parcelle d'un numéro d'identification nationale, lancement des enquêtes foncières et fiscales, installation d'une application Web pour « permettre aux citoyens d'être informés par SMS téléphonique de l'enregistrement de leurs biens dans les bases de données cadastrales » – qui est censé outiller sur la durée la réforme de la fiscalité locale et la gestion des conflits fonciers. Les enquêtes annoncées pour la mi-2017 devront cependant attendre la fin des levés géographiques. Elles se contenteront de ressources budgétaires limitées en 2018.

Avec le glissement de l'insécurité militaire du nord au centre du pays, on perçoit plus que jamais la contraction de l'État « actif » sur ce qui est désormais appelé le sud du pays. Les levés de coordonnées géographiques sont lancés officiellement en novembre 2016. Les communes concernées, six à Bamako puis sept à ses bordures, un an plus tard, soulignent la sur-ambition donnée à cet inventaire de parcelles urbaines et périurbaines : « refonder les rapports entre les populations et l'administration ». Mais le géoréférencement est bien inédit à cette échelle ; il crée un effet d'aubaine pour les géomètres-experts qui se voient confier un matériel

GPS de haute précision et la sous-traitance de l'opération pour le compte du Secrétariat permanent. À son équipe... de quatre personnes, dont un seul ingénieur, incombe la supervision de la base de données créée pour la circonstance.

On sort alors d'une logique de reconnaissance des seuls titres fonciers. Toutes les parcelles de Bamako sont ainsi recalées en 2017 à partir des plans existants et de nombreux correctifs de terrain : il faut tenir compte des biens subdivisés par les familles et de nombreux lots créés à la discrétion des édiles. Mais l'écart entre plans et réalité ne fait l'objet d'aucun bilan chiffré. Il est surtout demandé aux propriétaires de matérialiser leurs limites par le scellé de bornes ou l'introduction de matériaux de clôture visibles dans les voisinages. Les levés reviennent donc à valider numériquement toute parcelle inscrite physiquement au sol et à entériner les positions de force dont ces limites du jour procèdent souvent.

L'obligation d'aller vite en opérations colle en effet à la perception sociale des enjeux fonciers : celle d'une course de vitesse qui consacre la légitimité du plus réactif aux annonces, et qui fait gagner l'investisseur contre celui qui traîne ou tergiverse. Face à des collectifs d'héritiers qui se montrent souvent divisés dans les vieux quartiers, face à la demande de parcelles à bâtir en périphérie d'agglomération, la communication sur le cadastre pourrait encourager certains à consolider leurs clôtures et d'autres à précipiter des « réalisations » destinées à faire valider un existant jusque dans ses formes insoutenables : des parcelles créées sur les dépôts d'ordures que sont devenues certaines places publiques avant d'être mises en pièces et vendues par les élus locaux ; des bâtiments implantés sur des voies de passage ou le lit de marigots ; des bornes discutables après double attribution du même terrain ; etc. On peut craindre ici que soient de nouveau favorisés ceux qui savent déjà aller vite en clôtures comme ils l'ont fait en procédures :

*« On ne pourra jamais aller en justice pour tous les problèmes d'empiètement, il faut fixer les limites, c'est comme ça qu'on fera avancer les choses » (entretien avec le secrétaire, ibid.).*

Sous l'obligation d'efficacité se profile donc un détournement de sens sur la sécurisation, dont la gestion foncière a montré plus d'une fois les risques dans l'histoire du pays.



À la fin de 2017, ce bilan quantitatif des plans cadastraux – plus de 200 000 parcelles numérisées dans la capitale – répond donc à la commande présidentielle en montrant sur le fond l'absence persistante d'accompagnement social des politiques maliennes. Avec ses actes de classement et de communication, la carte a fait « raison graphique » (Goody, 1979) et a donné un coup d'accélérateur à l'action publique. Mais elle place en porte-à-faux un ministre qui a vu dans la réforme un levier pour rétablir les citoyens dans leurs droits mais n'a pu infléchir la réalité du terrain : celle des convoitises marchandes et des épreuves de force qui déferlent sur des communes mal outillées en durcissant les rapports sociaux et en laissant sur la touche les plus vulnérables des ayants droit communautaires.

## Conclusion

La démission du Premier ministre qui intervient en décembre 2017 tourne une page en étant suivie de celle du ministre des Domaines. Ces remplacements, à quelques mois des élections présidentielles puis au début du mandat suivant, sont également marqués par la disparition des Affaires foncières dans l'organigramme gouvernemental.

En quelques années, trois niveaux d'action – format institutionnel, style ministériel, ordinaire bureaucratique – auront donc balisé les ambitions et les tiraillements de la réforme foncière malienne, complétant une trajectoire déjà chargée en incertitudes, oublis d'expériences, réenchantelements de l'intérêt général, et vision morale de la spéculation foncière.

Associée en 2014 à la réforme de l'action publique, celle de la gestion foncière reste intimement liée à un ressenti de crise : la dégradation des conditions d'accès à la terre a plongé le pays dans un doute sur l'État et ses représentants ; mais la perte d'intégrité et de sécurité territoriales retarde ou contracte le sursaut de réponses publiques. De même évoluent les formes de l'extraversion pesant sur ces réponses : du gavage d'aides et de conditionnalités au développement à une présence militaire étrangère qui se pérennise.

Depuis la capitale, cependant, le courant de remise en ordre des affaires publiques et celui des problèmes se sont retrouvés autour de la référence au cadastre. Si l'outil relève bien de pressions internationales, le fantasme de sécurité individuelle, le rêve de modernité numérique et l'imaginaire d'une gouvernance débarrassée de la corruption ont également progressé dans la société malienne. À défaut de « régler tous les maux », les levés de limites parcellaires ont stimulé une ingénierie urbaine et rallié de nombreux propriétaires à la course aux titres. Ils relancent le jugement politique local en montrant qu'une autorité fait enfin quelque chose, quand le précédent régime était resté en panne d'action.

Introduit par la campagne présidentielle de 2013, revigoré par les diatribes ministérielles, retraduit en termes policés par le Secrétariat permanent, ce processus discursif « des solutions au défi foncier » pose en effet quelques jalons techniques. Il relie surtout des enjeux vite contradictoires dans le débat de société : ressources fiscales et prévention des conflits, sécurité des investisseurs et respect des droits coutumiers. Assurément l'administration cherche à se débarrasser de l'étiquette « complice de la prédation » qui lui colle sur toute une chaîne de services de l'État.

Au quotidien, la gestion foncière est pourtant moins enchantée et démontre par la base la difficulté de l'État à réguler ses échanges politiques avec la société malienne. Une nouvelle réforme, celle de la gouvernance locale, devra donc confirmer l'essai : dans les communes rurales, au sein desquelles des commissions foncières sont à mettre en place ; au sein des bureaux domaniaux, qui restent dans l'obligation d'approvisionner les caisses de l'État ; dans les nouvelles régions, en charge de stratégies économiques mieux concertées.

## Bibliographie

BERTRAND M., 2006, « Foncier débridé / foncier bloqué. Enjeu récent de la décentralisation ou alternance centrale dans l'histoire longue des communes urbaines maliennes ? », in FAY C., KONÉ Y.F. et QUIMINAL C.

(dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD : 179-198.

- BERTRAND M., 2014, « Mobilisations foncières à Bamako : des défis de la gouvernance à ceux de la citoyenneté », in BRUNET-JAILLY J., CHARMES J. et KONATÉ D. (éds), *Le Mali contemporain...*, Bamako, Éditions Tombouctou et IRD : 159-186.
- BERTRAND M., 2019, « A Cadastre for Mali? The production of land titles and the challenge of property data on the periphery of Bamako », *Land Use Policy*, 81 : 371-381.
- BIERSCHENK T. et OLIVIER DE SARDAN J.-P. (éds), 2014, *States at work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill, Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies.
- BRUNET-JAILLY J., CHARMES J. et KONATÉ D. (dir.), 2014, *Le Mali contemporain*, Bamako, Éditions Tombouctou et IRD.
- COMMISSION NATIONALE D'ORGANISATION DES ÉTATS GÉNÉRAUX DU FONCIER (CNO-EGF), 2009, « Assises des États Généraux du Foncier » et « Annexes », Bamako, ministère du Logement, des Affaires foncières et de l'Urbanisme, 159 p.
- DARBON D., 2002, « La Culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du "phénomène bureaucratique" », *Cadernos de Estudos Africanos*, 3 : 65-92.
- DJIRÉ M., 2006, « Immatriculation et appropriation foncière dans une zone péri-urbaine du Mali. Les avatars d'une procédure (nécessaire ?) », in « Colloque international : Les frontières de la question foncière. Enchâssement social des droits et politiques publiques », Montpellier, 17-19 mai 2006, [https://www.mpl.ird.fr/colloque\\_foncier/Communications/PDF/Djire.pdf](https://www.mpl.ird.fr/colloque_foncier/Communications/PDF/Djire.pdf) (consulté le 5 février 2019).
- EHWI R.J. et ASANTE L.A., 2016, « Ex-Post Analysis of Land Title Registration in Ghana Since 2008 Merger. Accra Lands Commission in Perspective », *SAGE Open*, April-June 2016 : 1-17, DOI : 10.1177/2158244016643351.
- FAY C., 1995, « La démocratie au Mali, ou le pouvoir en pâture », *Cahiers d'études africaines*, 137 : 19-53.
- GOODY J. (trad.), 1979, *La Raison graphique. La domestication de la pensée sauvage*, Paris, Les Éditions de Minuit.

- KONATÉ D. (dir.), 2013, *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*, Bamako, Éditions Tombouctou.
- SOW B.-A.-S., 2016, *Droits fonciers urbains au Mali. De son évaluation à sa réforme, propositions pour une meilleure sécurisation des transactions foncières*, Brinon-sur-Sauldre, Éditions Grandvaux.
- TRAORÉ M., 2010, « Les outils de la sécurisation foncière au Mali, conférence au séminaire de sensibilisation à la sécurité foncière à l'intention des parlementaires d'Afrique francophone », 14-15 avril 2011, Bamako, Assemblée nationale de la République du Mali, <http://apf.francophonie.org/Les-outils-de-la-securisation.html> (consulté le 5 février 2019).
- ZITTOUN P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Les Presses de SciencesPo.



Monique Bertrand est directrice de recherche à l'IRD, membre du CESSMA  
CESSMA-UMR 245 IRD, université Paris Diderot (France)  
E-mail : monique.bertrand@ird.fr

# La construction des politiques pharmaceutiques nationales à l'épreuve des programmes de santé globale

---

L'approvisionnement des médicaments contre le paludisme au Bénin et au Ghana

*Jessica Pourraz, Carine Baxerres et Maurice Cassier*

*Le Ghana et le Bénin dépendent des subventions internationales pour approvisionner en médicaments antipaludiques leurs secteurs publics – et pour une partie le secteur privé ghanéen à partir de 2010. Les acteurs transnationaux construisent des réseaux d'approvisionnement qui entrent en concurrence avec les dispositifs nationaux existants. La multiplication de ces circuits engendre une fragmentation du système d'approvisionnement qui conduit à des dysfonctionnements dans la gestion des médicaments au niveau national. Les acteurs transnationaux cherchent alors à impulser certaines formes d'appropriation auprès des États afin de répondre aux problèmes d'inefficacité des systèmes d'approvisionnement qu'ils ont générés. Le Ghana, disposant d'un important tissu industriel, tente de développer une production locale d'anti-paludiques, alors que le Bénin envisage des moyens pour reprendre le contrôle sur les importations. Cet article interroge le concept d'appropriation des politiques de développement par le prisme des politiques de mise à disposition des antipaludiques au Bénin et au Ghana. En analysant des dispositifs institutionnels nationaux mis en œuvre par les pays avec le soutien des acteurs transnationaux, cette contribution éclaire les relations de pouvoir et le degré de contrôle qu'exercent les institutions nationales sur la définition et la mise en œuvre de leur politique, qui restent largement dominées par les acteurs transnationaux.*

*Ghana and Benin are dependent on international grants to supply their public sectors with antimalarial medicines and for part of Ghana's private sector since 2010. Transnational actors generate new supply networks that compete with existing national supply systems. The multiplication of these circuits generates a*

*fragmentation of the supply system that leads to dysfunctions in the management of medicines at the national level. Transnational actors then seek to stimulate ownership in both countries in order to address inefficiencies in the supply systems they have generated. Ghana, with a large industrial production capacity, is trying to develop local antimalarial drugs production, while Benin is considering ways to regain control over imports. This article examines the concept of ownership of development policies through the prism of antimalarial drugs policies in Benin and Ghana. By analyzing institutional mechanisms implemented by countries with the support of transnational actors, this contribution sheds light on the power relations and the degree of control exercised by national institutions in the definition and implementation of their policies, which remain largely dominated by transnational actors.*

## Introduction

Suite à l'apparition en Afrique à la fin des années 1980 de résistances aux traitements utilisés contre le paludisme, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) recommande à partir de 2006 l'usage des Combinaisons thérapeutiques à base d'artémisinine (CTA). Les CTA étant bien plus onéreuses que les anciens traitements, leur financement devient un enjeu majeur pour les pays. L'arrivée sur le continent africain des CTA s'inscrit dans un moment particulier de reconfiguration politique et économique des programmes de santé internationale. La notion de santé globale, devenue omniprésente au cours des 20 dernières années, remplace progressivement les concepts de santé internationale et de médecine tropicale. Les programmes de santé globale constituent une arène d'« acteurs transnationaux » (Eboko *et al.*, 2011), composée de fondations privées, de partenariats public-privé, de programmes bilatéraux et d'ONG. Ils participent d'une nouvelle gouvernance de la santé qui se définit par « *the formal and informal institutions, norms and processes which govern or directly influence global health policy and outcomes* » (Sridhar, 2009 : 1366).

L'arrivée des CTA en Afrique coïncide aussi avec l'émergence d'un nouveau paradigme de l'aide publique au développement. En réponse aux difficultés engendrées par les politiques d'ajustement structurel, les

institutions financières de Bretton Woods affichent une volonté de rompre avec leurs pratiques antérieures et promeuvent l'appropriation des politiques de développement par les pays (Raffinot, 2010). Le changement de paradigme est officialisé en 2005 lors de la signature de la déclaration de Paris par les pays, les institutions financières et les organisations internationales. Elle vise à pallier l'inefficacité et la fragmentation des programmes de santé globale, en encourageant l'appropriation des politiques de développement par les pays qu'elle définit comme l'exercice par les États d'un leadership et d'une réelle maîtrise sur les politiques, les stratégies de développement et la coordination des acteurs (Sridhar, 2009). Pour ce faire, elle encourage l'harmonisation, l'alignement et la cohérence entre les politiques nationales et celles des acteurs transnationaux. Mais ces engagements peinent à se concrétiser dans le domaine de la santé ce qui s'explique par des facteurs structurels tels que l'importance des moyens financiers des acteurs transnationaux bien supérieurs à ceux des États, ainsi que la forte augmentation du nombre et du type d'acteurs impliqués qui caractérisent la gouvernance de la santé globale (Sridhar, 2009).

Le Bénin et le Ghana possèdent des systèmes pharmaceutiques différents hérités de la période coloniale et des politiques de développement adoptées à leur indépendance. Si le Ghana, qui compte aujourd'hui 36 firmes pharmaceutiques, a développé une production locale de médicaments dès 1957 avec le recours à des multinationales étrangères, le Bénin a longtemps privilégié la sauvegarde du système d'approvisionnement hérité de l'époque coloniale basé sur les importations de médicaments *via* la France principalement (Baxerres, 2013). Les industries locales au Ghana approvisionnent à hauteur d'un tiers de ses besoins le secteur privé, le reste des médicaments étant importés d'Asie (Chaudhuri, 2015). Le secteur pharmaceutique privé au Ghana est plus important qu'au Bénin avec plus de 600 grossistes privés et un grossiste public, le Central Medical Store ; celui-ci joue un rôle bien moins important que la Centrale d'achat des médicaments essentiels et consommables médicaux (CAME) du Bénin pour l'approvisionnement des structures sanitaires publiques (Mahamé et Baxerres, 2015). Les deux pays sont inégalement équipés en matière d'appareils réglementaires. Le Bénin dispose d'une Direction des pharmacies, du médicament et des

explorations diagnostiques (DPMED) et le Ghana de la Food and Drugs Authority (FDA Ghana) dont l'autonomie et les ressources humaines et financières sont bien supérieures<sup>1</sup>.

Malgré ces singularités, les deux pays dépendent entièrement des subventions internationales pour l'achat des CTA distribuées dans leur secteur public – et, à partir de 2010, pour une partie dans le secteur privé ghanéen. Les aides financières sont conditionnées à l'achat de médicaments préqualifiés par l'OMS<sup>2</sup>, certification dont les firmes ghanéennes ne bénéficient pas ce qui les exclut de ce marché. Deux principales initiatives de santé globale financent l'achat des CTA dans les deux pays. Il s'agit du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, institution multilatérale créée en 2001 par le secrétaire général des Nations unies Kofi Annan, et qui est surtout prépondérante au Ghana ; et du programme bilatéral américain, *Presidential's Malaria Initiative* (PMI), créé en 2005 par le président Georges W. Bush, plus présente au Bénin. Dans ces conditions de dépendance (Naudet, 2000), de quelle autonomie disposent les États pour la construction de leurs politiques pharmaceutiques ?

Cet article interroge le concept d'appropriation des politiques de mise à disposition des CTA par le Bénin et le Ghana en analysant les dispositifs institutionnels nationaux mis en œuvre par chacun de ces pays avec le soutien des acteurs transnationaux. Le concept d'appropriation défini comme « la maîtrise des politiques » (Raffinot, 2010 : 89) est utile ici pour analyser le degré de contrôle qu'exercent les institutions nationales sur les choix des dispositifs et leur mise en œuvre. Il permet d'interroger plus globalement la question des rapports de pouvoir entre acteurs nationaux et transnationaux dans la construction des politiques pharmaceutiques nationales. Ce concept, bien qu'emprunté aux

---

<sup>1</sup> Ainsi la DPMED emploie six pharmaciens alors que la FDA-Ghana en compte une cinquantaine.

<sup>2</sup> Un médicament générique est la copie d'un médicament dont le brevet a expiré. La préqualification de l'OMS garantit la qualité et la similarité du médicament générique par rapport au médicament de référence. Elle exige que les usines soient conformes aux normes des Bonnes Pratiques de Fabrication (BPF) et que le générique soit bioéquivalent au médicament qu'il copie (Lantenois et Coriat, 2014).



professionnels du développement, nous semble pertinent car il permet d'interroger, dans le sillage d'une littérature critique de l'influence des programmes de santé globale sur les processus de décision et de fabrication des politiques publiques nationales, les défis et les limites de l'appropriation des politiques de développement par les États (Esser, 2014 ; Raffinot, 2010 ; Sridhar, 2009). Toutefois, nous proposons à travers cet article, d'enrichir l'analyse de la fabrique des politiques publiques par la prise en compte des acteurs économiques que sont les firmes pharmaceutiques et de l'histoire des politiques de développement industriel des pays. Les apports historiques, tout comme le rôle des acteurs non étatiques, sont souvent écartés des travaux interrogeant l'influence des acteurs transnationaux (Gautier et Ridde, 2017). Notre contribution s'inspire également des travaux en histoire et en sociologie des sciences (Cassier et Correa, 2009) qui permettent d'interroger le rôle et le pouvoir des États du Bénin et du Ghana par le prisme des techniques et des savoirs appliqués aux politiques pharmaceutiques. Ceci permet de renforcer les analyses des politiques publiques que proposent les sciences politiques et l'anthropologie du développement. L'originalité de cette contribution repose sur la comparaison de deux pays ayant adopté des politiques différentes en matière de développement, mais qui demeurent confrontés aux mêmes enjeux dans l'appropriation de leurs politiques pour la mise à disposition des CTA.

## Contexte empirique de l'étude et méthodologie

Notre analyse s'appuie sur un recueil de données<sup>3</sup> réalisé durant 14 mois entre 2014 et 2017 au Bénin et au Ghana<sup>4</sup>. Elle se fonde sur des entretiens

---

<sup>3</sup> Ce travail est tiré d'une thèse de sociologie réalisée par Jessica Pourraz, et encadrée par Maurice Cassier qui apporte ainsi sa contribution en histoire et sociologie des sciences et par Carine Baxerres qui contribue par sa connaissance des systèmes pharmaceutiques du Bénin et du Ghana. Cette thèse a été réalisée dans le cadre du programme de recherche pluridisciplinaire dirigé par Carine Baxerres : « Globalmed - les combinaisons thérapeutiques à base d'artémisinine (CTA) : une illustration du marché global du médicament, de l'Asie à l'Afrique », financé par l'European Research Council pour une durée de cinq ans (2014-2019) dans le cadre du 7<sup>e</sup> programme cadre de l'Union européenne (FP7/2007-2013) / ERC *grant*

semi-directifs (n = 97) conduits avec les acteurs transnationaux impliqués dans l'achat des CTA, les acteurs nationaux en charge des politiques de lutte contre le paludisme, les acteurs transnationaux soutenant la production locale au Ghana et les firmes pharmaceutiques ghanéennes. Les thématiques abordées lors des entretiens concernaient les relations entre acteurs, les modalités d'approvisionnement des CTA, l'histoire de la production locale de médicaments au Ghana et les enjeux inhérents à la construction des politiques pharmaceutiques. Des observations directes ont été conduites à l'occasion de réunions entre les institutions nationales et les acteurs transnationaux<sup>5</sup>. Un travail au sein des archives nationales à Accra a permis de retracer l'histoire de la politique industrielle pharmaceutique du Ghana.

Nous allons tout d'abord analyser les logiques du Fonds mondial et de la PMI, ainsi que leurs stratégies pour la mise à disposition des CTA et leurs conséquences sur les systèmes pharmaceutiques des pays, puis nous nous attacherons à analyser les dispositifs institutionnels nationaux mis en œuvre par les États avec le soutien des acteurs transnationaux.

## Logiques et stratégies des acteurs transnationaux : contrôle supranational et centralisation des achats

### *Les logiques d'optimisation de performance des acteurs transnationaux*

Lors de sa création, le Fonds mondial se présente comme un « "mécanisme innovant", souple et léger, afin de se détacher des

---

agreement n° 337372. Pour plus de détails : <http://globalmed.ird.fr/> (consulté le 25 mai 2018).

<sup>4</sup> Une approbation de recherche a été obtenue de la part des comités nationaux d'éthique du Bénin (n° 30 du 02/12/2013) et du Ghana (n° GHS-ERC : 10/05/2014). Les enquêtés ont donné oralement leur consentement éclairé.

<sup>5</sup> Ces réunions incluent la révision annuelle du *Malaria Operational Plan* (MOP) de la PMI en mai 2015 à Accra, l'atelier en décembre 2014 au Bénin pour la rédaction de la note conceptuelle du Programme national de lutte contre le paludisme auprès du Fonds mondial dans le cadre du nouveau modèle de financement, et les 2<sup>es</sup> assises du Comité national des approvisionnements en produits de santé du Bénin qui se sont tenues en octobre 2014 à Cotonou.

organisations internationales et des critiques qui leurs sont adressées » (Eboko *et al.*, 2015 : 62). Il permet de mobiliser des fonds à l'échelle mondiale et de les mettre à disposition des États (Kerouedan, 2011). Il s'inscrit dans le nouveau paradigme de l'aide publique au développement qui promeut l'alignement sur les besoins et les demandes des pays, et non l'inverse, dans le respect des principes de la déclaration de Paris (Eboko *et al.*, 2015). Ainsi les demandes de financement auprès du Fonds mondial sont élaborées par des instances de coordination nationale qui regroupent un large éventail d'acteurs tels que des ONG, des représentants de la société civile, du secteur privé et des ministères. Faisant suite à la crise financière mondiale de 2008 et aux révélations de détournement de fonds dans certains pays (Eboko *et al.*, 2015), le Fonds mondial traverse à partir de 2009 une grave crise économique qui le conduit à adopter en 2014 un nouveau modèle de financement (Fonds mondial, 2014). Il s'accompagne de l'obligation pour les pays de recourir au mécanisme de groupement des achats souhaité par le Fonds mondial. Dans le cadre du nouveau modèle de financement, ce n'est désormais plus aux pays de définir le montant des subventions nécessaires à leurs actions, mais au Fonds mondial de leur attribuer des budgets calculés en fonction de critères comme la charge nationale de morbidité de la maladie, le niveau de revenu du pays et les financements externes dont il bénéficie (Fonds mondial, 2014). Le nouveau modèle de financement s'inscrit dans la stratégie du Fonds mondial d'« investir pour l'impact », visant à améliorer la façon par laquelle l'institution évalue, approuve et contrôle les subventions. Il répond à une logique d'optimisation des investissements publics et d'évaluation de la performance (Gaudillière, 2016), plutôt que de favoriser une plus grande autonomie des institutions nationales.

À partir de 2010, le secteur privé ghanéen est approvisionné en partie par des CTA subventionnées à travers l'*Affordable Medicines Facility-malaria* (AMFm)<sup>6</sup>. Ce programme pilote financé et mis en œuvre par le

---

<sup>6</sup> Tout comme six autres pays africains (le Kenya, Madagascar, le Niger, le Nigeria, l'Ouganda et la Tanzanie) et le Cambodge, le Ghana bénéficie entre 2010 et 2012 de la phase pilote de l'AMFm. Testé pendant deux ans, le programme sera reconduit en 2014 sous le nom de *Private Sector Copayment Mechanism* (PSCM) et ouvert à tous les pays bénéficiaires des subventions du Fonds mondial dans le cadre du nouveau mécanisme de financement.

Fonds mondial a pour objectif de favoriser l'utilisation des CTA en influençant leur coût afin de les rendre autant accessibles que les anciens traitements. Pour ce faire, l'AMFm s'appuie sur les acteurs du marché privé (grossistes, détaillants) et privilégie une logique d'optimisation des investissements. Par un mécanisme de cofinancement, l'AMFm prend en charge près de 95 % du prix des CTA auprès de six firmes pharmaceutiques multinationales (Ajanta Pharma, Cipla, Guilin, Ipca, Novartis et Sanofi-Aventis) dont les CTA sont préqualifiées par l'OMS et auprès desquelles le Fonds mondial a négocié une baisse du prix de 80 %. Les CTA produites au Ghana et non préqualifiées par l'OMS sont exclues de ce dispositif. Les CTA de l'AMFm sont vendues à 1,5 cedi ghanéen (GHC) – équivalent à 1 dollar – par traitement sur le marché privé, alors que le prix des CTA produites localement par la firme Danadams par exemple, varie entre 3,4 GHC et 5,4 GHC, soit en moyenne deux à trois fois plus. En introduisant sur le marché privé, jusqu'alors réservé pour partie aux industriels ghanéens, des CTA préqualifiées par l'OMS et beaucoup moins chères, l'AMFm a contraint les firmes locales à interrompre leur production de CTA, comme en témoigne un industriel ghanéen :

*« When we were about to start the production, we found that the Global Fund has come in the picture and AMFm program has been implemented under which 95 % of the price is subsidized, so definitely we cannot survive, so we abandon the idea of manufacturing our product » (entretien réalisé le 22 avril 2015 à Accra).*

Pour intervenir dans les pays, la PMI privilégie une logique d'externalisation de ses activités sous la forme de sous-traitance auprès d'ONG américaines sélectionnées par appel d'offres. À titre d'exemple au Bénin, PMI a financé pendant cinq ans à partir de 2011 le consortium ARM-3 (Accélération de la réduction de la morbidité et de la mortalité dues au paludisme/malaria), créé spécialement pour l'occasion par des ONG américaines et qui ont été sélectionnées à partir de critères de gestion et de performance. Chacune des ONG prend en charge les activités de son champ d'expertise<sup>7</sup>. L'externalisation et la contractualisation répondent à

---

<sup>7</sup> C'est ainsi que la composante de santé communautaire est assurée par l'ONG Africare, le renforcement de la prise en charge effectué par Medical Care Development International (qui

une volonté d'assurer un contrôle sur les actions menées et les fonds mobilisés, dans une logique de performance des investissements. La PMI est financée par des subventions publiques que le Congrès doit justifier auprès des contribuables américains et qui nécessite le déploiement de dispositifs de contrôle et d'évaluation. Cette évaluation médico-économique mettant en rapport résultats et coûts, a pour but d'apprécier la performance des interventions et de garantir aux donateurs « d'en avoir pour leur argent » (Gaudillière, 2016 : 124).

Les éléments présentés nous éclairent sur les contradictions soulevées par le nouveau modèle de financement du Fonds mondial, entre le discours officiel de la déclaration de Paris en faveur du renforcement institutionnel et les pratiques de contrôle supranational qu'il met en place. Ces nouvelles règles s'alignent sur les logiques de fonctionnement de PMI, issues des réformes de l'administration publique liées au New Public Management (NPM) et qui visent à pallier la supposée inefficacité des organisations publiques en appliquant des méthodes de gestion issues du secteur privé. Se retrouvent ainsi dans le fonctionnement de PMI et du Fonds mondial, les composantes du NPM telles que le « managérialisme » qui promeut une meilleure maîtrise des coûts, la « responsabilisation » qui favorise la création de structures autonomes, et la « contractualisation » qui encourage l'instauration de partenariats public-privé (Abord de Chatillon et Desmarais, 2012 : 11), tels qu'ARM-3 au Bénin. L'évaluation et la « culture de la performance » (Gaudillière, 2016 : 115) sont aussi très fortement ancrées dans les pratiques du Fonds mondial et de la PMI.

### *Des mécanismes d'achat presque entièrement centralisés par les acteurs transnationaux*

Lors de l'adoption du nouveau modèle de financement, le Fonds mondial impose aux pays le recours à un mécanisme d'approvisionnement groupé, le *Voluntary Pooled Procurement*, qui permet des achats en très grandes quantités pour tous les pays et ainsi de réaliser des économies d'échelle.

---

assure aussi la coordination du consortium ARM-3), la gestion des médicaments confiée à Management Sciences for Health et la communication à John Hopkins University - Center for Communications Program (PMI, 2014a).

L'unité d'approvisionnement du ministère de la Santé du Ghana se voit alors retirer la responsabilité des achats de CTA qu'elle réalisait pourtant depuis 2008 au prétexte de son manque d'efficacité<sup>8</sup>. Au Bénin, le Fonds mondial consent à une exception pour l'achat des CTA, puisque l'essentiel de ses financements est consacré à approvisionner le pays en moustiquaires (Fonds mondial, 2015). Le budget alloué à deux ONG américaines, Catholic Relief Services (CRS) et Africare<sup>9</sup>, pour l'achat des CTA est marginal par rapport au budget global alloué au pays (1,7 million d'euros soit 7 % du budget). Vu les faibles montants, les ONG sont autorisées à contractualiser avec la CAME pour la gestion du processus d'achat des CTA. La CAME est ainsi sous-traitante de tous les aspects administratifs et logistiques de la procédure d'achat, réalisée à travers un appel d'offres international. La sélection du vendeur revient aux deux ONG qui paient directement les fournisseurs sélectionnés ; à aucun moment l'argent ne transite par la CAME, qui est rémunérée par CRS et Africare pour la gestion du processus d'achat, ce qui répond à une logique d'externalisation<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Des délais dans les procédures auraient entraîné des retards de livraison des médicaments conduisant parfois à des ruptures de stock (information recueillie auprès du responsable logistique du Programme national de lutte contre le paludisme à Accra en avril 2015).

<sup>9</sup> L'ONG Africare a été créée en 1970 aux États-Unis. Elle se prévaut de promouvoir la participation active des communautés et de créer des partenariats avec des organisations locales afin de contribuer au renforcement institutionnel des pays. Source : <https://www.africare.org/who-we-are/> (consulté le 25 mai 2018). Catholic Relief Services (CRS) est une ONG américaine de confession catholique créée en 1943. Elle intervient dans les domaines de l'agriculture et de la santé et se prévaut de favoriser la mobilisation des communautés dans ses modes d'action. Source : <https://www.crs.org/> (consulté le 25 mai 2018). L'ONG Africare est soutenue financièrement à la fois par le Fonds mondial et par la PMI, à travers sa participation au consortium ARM-3, soulignant « les récurrences structurelles de l'action transnationale en Afrique » (Eboko, 2015 : 7).

<sup>10</sup> Informations recueillies à l'occasion d'entretiens conduits à Cotonou en octobre 2014 auprès du pharmacien en charge de la gestion des approvisionnements et des stocks respectivement pour CRS et Africare. Le processus a par ailleurs été décrit par l'assistant technique français en poste auprès de la CAME entre 2015 et 2016 pour le compte du Fonds mondial. Sa mission consistait au renforcement du système d'assurance qualité de la CAME et à l'harmonisation des dossiers d'appels d'offres.

La PMI, pour sa part, confie l'achat des CTA à *Deliver*, un projet de renforcement de la chaîne d'approvisionnement financé par l'USAID<sup>11</sup> et coordonné par John Snow, Inc., une société de consultance en santé publique basée aux États-Unis. *Deliver* approvisionne en CTA les 18 pays soutenus par la PMI, dont le Bénin et le Ghana. Il présente des caractéristiques similaires au *Voluntary Pooled Procurement* du Fonds mondial, laissant en grande partie les États en marge du processus d'achat des médicaments. Les pays sont mobilisés seulement pour réceptionner les CTA qui sont stockées dans les structures d'entreposage de la CAME à Cotonou et du Central Medical Store à Accra. La distribution à travers les formations sanitaires publiques du pays est assurée par les programmes nationaux de lutte contre le paludisme, PNLP au Bénin et MNCP (*Malaria National Control Program*) au Ghana.

Le Fonds mondial et la PMI justifient leurs stratégies d'externalisation auprès de groupements d'achat afin de bénéficier de prix avantageux et de garantir la qualité des médicaments (Fonds mondial, 2010). Il faut préciser que les achats de médicaments représentent des volumes financiers très importants au regard des budgets globaux. À titre d'exemple pour l'année 2014 au Bénin, le budget de la PMI pour l'achat de CTA s'élevait à plus de 2 millions de dollars, équivalant à 12,5 % du budget total alloué au pays (PMI, 2014b). Entre 2008 et 2014, *Deliver* a conclu pour le compte du Bénin 16 contrats dont 14 avec la firme Novartis pour l'achat du Coartem®<sup>12</sup> qu'elle produit en Chine et aux États-Unis (Spar et DeLacey, 2008). Au-delà de la logique de performance et de baisse des coûts affichée par les acteurs transnationaux, le contrôle sur les achats de médicaments répond donc aussi à des logiques commerciales et marchandes. La mainmise sur les achats de CTA permet au programme bilatéral des États-Unis de favoriser les multinationales basées sur son territoire, telles que Novartis, et offre plus largement la possibilité aux

---

<sup>11</sup> Informations recueillies lors de l'entretien mené le 22 octobre 2014 auprès du *Commodities Logistics Specialist* de l'USAID à Cotonou au Bénin et le 28 janvier 2015 à Accra au Ghana auprès de la personne en charge de la gestion des intrants de lutte contre le paludisme pour *Deliver*.

<sup>12</sup> Ces éléments sont tirés des contrats que nous nous sommes procurés auprès de la PMI au Bénin. Seulement deux contrats ont été confiés à la firme indienne Ipca en 2012.

États de concilier l'aide au développement à la défense de leurs intérêts économiques (Ndour, 2013). En 2001, l'OMS signait un accord de 10 ans avec Novartis prévoyant que la firme cède à prix coûtant le Coartem® pour en approvisionner les secteurs publics<sup>13</sup>. Si l'accord permet à l'OMS de centraliser et de réaliser les achats de Coartem® pour le compte des pays et ainsi de bénéficier de prix plus avantageux (Cassier et Haxaire, 2014), il contribue aussi à la mainmise des acteurs transnationaux sur le contrôle des achats de CTA en offrant la possibilité pour les organisations internationales travaillant pour le compte des pays de bénéficier des mêmes conditions de la part de Novartis et de réaliser des achats.

C'est ainsi que, alors même que le Bénin et le Ghana disposent de systèmes nationaux d'approvisionnement de médicaments, le Fonds mondial et la PMI n'y recourent pas et privilégient leurs propres mécanismes d'achats groupés. De ce fait, ils génèrent des dispositifs parallèles à ceux des pays, entrant en concurrence directe avec la CAME au Bénin et l'unité d'approvisionnement du ministère de la Santé au Ghana. Ils contribuent à une multiplication des circuits d'achat qui se juxtaposent et conduisent à une fragmentation du système d'approvisionnement à l'origine, comme nous allons le voir, de difficultés dans la gestion de la mise à disposition des médicaments par les pays (Babaley, 2010). S'il ne fait nul doute que ces dispositifs permettent d'acheter les médicaments à plus bas prix grâce aux achats groupés, leur efficacité reste discutable. Les résultats d'une évaluation conduite par l'OMS en 2009<sup>14</sup>, confirmés par notre étude, montrent que la multiplication des circuits d'achat de médicaments générée par les acteurs transnationaux conduit à une fragmentation du système d'approvisionnement. Il en découle des dysfonctionnements importants dans la gestion des médicaments au niveau

---

<sup>13</sup> Jusqu'en 2008, le Coartem® est la seule CTA produite sous la forme de combinaison à dose fixe (les deux molécules dans le même comprimé) et préqualifiée par l'OMS.

<sup>14</sup> L'OMS a réalisé en 2009 une évaluation des systèmes d'approvisionnement et de distribution des produits pharmaceutiques dans 13 pays (Ghana, Cameroun, Sénégal, Rwanda, Burundi, Mali, Congo-Brazzaville, Madagascar, RDC, Nigeria, Tanzanie, Tchad et Zambie). Alors qu'il existe des systèmes nationaux d'approvisionnement et de distribution des médicaments dans chaque pays, l'étude souligne l'existence en moyenne par pays, et pas seulement pour le paludisme, de 17 donateurs, 19 agences internationales d'approvisionnement et 84 circuits de distribution (Babaley, 2010).



national tels que des ruptures de stock, des surstocks et des péremptions de produits (Babaley, 2010).

Le PNLP au Bénin et le NMCP au Ghana sont impliqués seulement à l'étape de la quantification permettant de définir les besoins annuels en CTA, d'identifier les manques de financements et de définir un plan d'approvisionnement. L'enjeu est important puisque les financements internationaux découlent de l'estimation des besoins. Si les programmes nationaux coordonnent l'exercice de quantification, assistés par le Fonds mondial et la PMI, ils ne disposent pas en revanche des éléments nécessaires à la gestion et à l'organisation de la mise à disposition des CTA, tels que les quantités commandées par les acteurs transnationaux, les délais d'approvisionnement et les dates de livraison prévues. Ils ne peuvent dès lors pas anticiper les ruptures de stock, voire les surstocks, ni même assurer une distribution appropriée des CTA dans le pays, ce qui relève pourtant de leur responsabilité. N'étant pas impliqués d'un bout à l'autre de la chaîne d'approvisionnement, les États n'ont alors qu'une très faible marge de manœuvre pour déployer des stratégies afin de pallier ces dysfonctionnements. Le Fonds mondial et la PMI cherchent néanmoins à impulser certaines formes d'appropriation au niveau des pays en soutenant la mise en place de dispositifs de renforcement des capacités nationales afin de répondre aux problèmes d'inefficacité des systèmes d'approvisionnement générés par leurs politiques d'achat et auxquels ils sont confrontés.

Les éléments empiriques présentés montrent que la multiplicité des acteurs transnationaux, l'importance de leurs moyens financiers et leur influence sur les politiques d'achat des CTA constituent autant d'obstacles à surmonter pour le Bénin et le Ghana dans l'appropriation de leurs politiques de mise à disposition des antipaludiques. La gouvernance de la santé globale produit des contraintes structurelles qui entravent le contrôle des États sur la sélection et la planification des priorités de leur politique de santé (Gautier et Ridde, 2017). Parmi les moyens à la portée des États pour la mise en application de la déclaration de Paris, Devi Sridhar (2009) propose le renforcement des mécanismes de responsabilisation des acteurs transnationaux et la création d'un espace politique permettant aux États d'élaborer des plans nationaux et de cultiver leur leadership national en matière de santé. Nous allons voir dans

la partie suivante comment ces recommandations se déclinent localement au Bénin et au Ghana.

## Des dispositifs institutionnels nationaux d'appropriation largement pilotés par les acteurs transnationaux

### *Des tentatives limitées au Bénin à la reprise du contrôle sur les importations de CTA*

Au Bénin, deux mécanismes spécifiques ont été mis en place pour responsabiliser les acteurs transnationaux et s'assurer que les principes d'alignement, d'harmonisation et de cohérence soient respectés dans la mise à disposition des produits de santé. Il s'agit du Comité national des approvisionnements en produits de santé (CNAPS) et du Panier commun. Ces deux mécanismes sont pour partie insufflés par les acteurs transnationaux qui jouent un rôle majeur dans leur élaboration et leur mise en œuvre par le soutien financier et technique qu'ils apportent. L'instauration du CNAPS découle d'une recommandation de l'OMS. Reconnu comme « bonne pratique »<sup>15</sup>, le CNAPS a été créé en 2012 au Bénin par un arrêté ministériel faisant suite à une mission d'évaluation du système d'approvisionnement et de distribution des médicaments, réalisée en 2009 par un assistant technique et financée par le Fonds mondial. Elle pointait alors les conséquences délétères de la prolifération des programmes internationaux et de la fragmentation du système sur la capacité de l'État béninois à maîtriser et coordonner ses politiques (DPMED, 2014a). La DPMED, l'agence de régulation du Bénin, est alors désignée pour assurer la coordination du CNAPS. Ses employés reçoivent en 2014 le soutien d'un assistant technique français dont la mission d'une année, financée par le Fonds mondial, consiste à la mise en place d'une cellule chargée de l'animation du CNAPS qui, bien qu'ayant été créé deux ans plus tôt, n'était toujours pas fonctionnel. Le Panier commun a été mis en place par le PNLN avec le soutien de la PMI faisant suite à l'évaluation de la chaîne

---

<sup>15</sup> Recommandé par l'OMS à l'origine dans le cadre de l'épidémie du VIH-sida pour tous les pays, le CNAPS a été étendu à l'ensemble des programmes nationaux comme celui de la lutte contre le paludisme ou la tuberculose.

d'approvisionnement des médicaments antipaludiques conduite par le programme bilatéral des États-Unis en 2012. La PMI a largement contribué techniquement et financièrement à la rédaction des « Procédures opérationnelles standardisées de gestion des intrants de lutte contre le paludisme suivant le mécanisme du "panier commun" » (PNLP, 2015) et à leur mise en œuvre. Une description détaillée de ces dispositifs institutionnels est nécessaire pour comprendre comment ces dispositifs locaux, bien que soutenus par les acteurs transnationaux, participent dans une certaine mesure à la formulation de la politique pharmaceutique nationale.

Le CNAPS est un dispositif permettant de centraliser les informations nécessaires à l'organisation de la mise à disposition des produits de santé. La DPMED en assure la coordination générale. Des sous-comités techniques sont créés, dont l'un dédié au paludisme et à la gestion des CTA est coordonné par le PNL. Son rôle consiste à suivre la disponibilité des CTA et à alerter en cas de ruptures ou de surstocks (DPMED, 2014b). À travers sa mission de pilotage du CNAPS, la DPMED développe des documents normatifs visant à définir les rôles et les responsabilités des différents acteurs, à encadrer leurs pratiques d'approvisionnement et de distribution et à limiter les effets de fragmentation (DPMED, 2014b).

Le CNAPS, recommandé par l'OMS et mis en œuvre avec le soutien du Fonds mondial, constitue un dispositif de renforcement des pouvoirs nationaux face aux acteurs transnationaux et permet le développement d'un leadership national. Il s'inscrit dans la création d'un espace politique permettant à l'État d'élaborer ses plans nationaux, sur lesquels les programmes de santé globale doivent s'aligner (Sridhar, 2009).

Pour pallier les ruptures de stock et les surstocks en CTA, conséquences du manque de coordination entre les acteurs lors de leur mise à disposition des CTA, le PNL a adopté en août 2015 « Les procédures opérationnelles standardisées de gestion des intrants de lutte contre le paludisme suivant le mécanisme du "panier commun" » (PNLP, 2015) élaborées avec le soutien de la PMI. Ces procédures ne constituent pas à proprement parler un « panier commun », au sens où tous les programmes internationaux contribueraient financièrement auprès du pays afin que ce dernier achète les médicaments. Dans ce cas-ci, il permet au PNL la mise en commun des différents stocks de CTA achetées par les acteurs transnationaux et

stockées à la CAME. Ce stock du Panier commun dénie alors tout droit de propriété sur les produits, et les CTA sont gérées indistinctement quel que soit le partenaire les ayant achetées (PNLP, 2015). Il permet au PNLP de distribuer les médicaments en fonction des besoins et est censé ainsi éviter les ruptures de stock, dues en partie au manque de coordination entre les acteurs transnationaux lors des achats et des livraisons de CTA. Les acteurs transnationaux sont tenus d'informer le PNLP et la CAME de l'expédition des médicaments et de leur fournir les documents ainsi que la date prévisionnelle de livraison. Ils doivent aussi informer le PNLP tous les mois du statut des commandes et anticiper les retards.

Les procédures du Panier commun constituent en théorie là aussi un moyen pour l'État béninois de regagner un certain degré de maîtrise sur ses politiques de mise à disposition des CTA en lui donnant le pouvoir de faire pression sur les acteurs transnationaux, afin que ceux-ci respectent leurs engagements en termes de quantités et d'échéances de livraison des CTA. La mise en place du Panier commun, largement soutenu par la PMI, contribue en ce sens à un changement d'équilibre des pouvoirs entre acteurs, tout en soulignant le besoin de responsabilité mutuelle (Esser, 2014). Il pourrait permettre une relocalisation du suivi et du contrôle de la mise à disposition des CTA auprès du PNLP. Or, s'il est encore trop tôt pour dresser un bilan de ces deux dispositifs, dans les faits nos observations démontrent qu'ils n'ont jusqu'à présent pas rempli les objectifs affichés. Par exemple, en 2016 la Banque mondiale n'a pas respecté les procédures du Panier commun en réalisant un achat de CTA non planifié et non concerté, représentant un volume de médicaments bien supérieur aux besoins réels et aux dates de péremption très courtes<sup>16</sup>. En conséquence, le PNLP, la CAME et la PMI ont été dans l'obligation de mettre en place un plan d'urgence afin d'écouler les surstocks de CTA, en proposant de les distribuer dans les pharmacies privées. Si en théorie ces dispositifs institutionnels devraient permettre de renforcer les capacités nationales du Bénin pour la mise à disposition des CTA, cette situation démontre que dans les faits leur efficacité est discutable.

---

<sup>16</sup> Nos informateurs nous ont précisé en août 2016 que les CTA avaient été livrées dans le pays en avril de cette même année avec des dates de péremption d'octobre-novembre 2016 et de janvier 2017.

Comme nous l'avons montré, les dispositifs institutionnels déployés au Bénin par la DPMED et le PNLP sont en grande partie insufflés par la PMI et le Fonds mondial qui en contrôlent largement aussi l'élaboration technique et financière. Mais, alors que l'implication du PNLP d'un bout à l'autre de la chaîne d'approvisionnement semble essentielle à la maîtrise des données nécessaires à l'organisation de la mise à disposition des CTA, les dispositifs déployés portent principalement sur le stockage et la redistribution des CTA et finalement très peu sur les politiques d'achat et de choix des fournisseurs qui, en raison des intérêts financiers en jeu, restent largement contrôlées par la PMI et le Fonds mondial, comme en témoigne une pharmacienne du projet ARM-3 :

*« C'est une volonté de l'USAID-PMI qui ne veut pas donner son volet d'achat à qui que ce soit dans tous les pays où ils interviennent »  
(entretien réalisé le 3 octobre 2014 à Cotonou).*

Dès lors, on observe que la mise en œuvre de l'appropriation est ainsi traversée de nombreuses contradictions découlant des relations de pouvoir entre les acteurs (Raffinot, 2010). De plus, l'absence de clarté conceptuelle (Esser, 2014), le flou sémantique et « les fondements théoriques et empiriques peu explicités » (Raffinot, 2010 : 90) du concept d'appropriation conduisent à la définition et à la mise en œuvre de stratégies d'appropriation au sein desquelles les acteurs transnationaux continuent de jouer un rôle majeur, et qui sont qualifiées de « *donor-driven ownership* » (Bergamaschi, 2008).

Les éléments empiriques présentés démontrent que les dispositifs déployés au Bénin contribuent dans une moindre mesure au renforcement des pouvoirs nationaux en permettant de favoriser une intégration locale, bien que limitée, des systèmes d'approvisionnement par le PNLP, la CAME et la DPMED. Ils constituent aussi des dispositifs locaux de formulation des politiques pour la mise à disposition des CTA. Au Ghana, le gouvernement déploie avec le soutien des acteurs transnationaux d'autres types de dispositifs et ce sont principalement les initiatives de l'État ghanéen autour du développement d'une production locale de CTA que nous allons analyser.

### *Les défis du développement autonome d'une production locale de médicaments au Ghana*

Les effets néfastes de l'AMFm sur la production locale de CTA au Ghana ont conduit l'agence ghanéenne de régulation, la FDA-Ghana, à développer à partir de 2013 une feuille de route (la *Road map*) afin d'accompagner les firmes locales dans le processus de mise aux normes des Bonnes Pratiques de Fabrication (BPF) de l'OMS (WHO, 2007) d'ici la fin de l'année 2020. Si l'objectif principal de la FDA-Ghana à travers ce programme est de s'assurer de la qualité des médicaments produits, elle vise aussi à accompagner les firmes ghanéennes dans leur quête de la préqualification de l'OMS pour l'accès aux marchés des médicaments génériques subventionnés. En effet, l'enquête conduite sur le terrain montre qu'aucun des sites de production de médicaments au Ghana n'est conforme aux normes internationales des BPF comme cela est exigé par l'OMS dans le processus de préqualification.

Bien que la FDA-Ghana soit à l'origine de la *Road map*, elle bénéficie du soutien de divers acteurs transnationaux. L'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) s'est associée à la FDA-Ghana à partir de 2015, en proposant son expertise technique et son expérience d'un projet similaire au Kenya. La FDA-Ghana bénéficie de financements du département britannique du Développement international (DFID) pour les formations qu'elle organise auprès des industries locales. La United States Pharmacopeial Convention (USP), une organisation qui vise à améliorer la qualité des médicaments, assiste la FDA-Ghana dans l'élaboration des ateliers et prend en charge la formation de ses inspecteurs sur les BPF. L'OMS apporte une expertise technique. L'agence allemande de coopération (GIZ) finance un projet dont l'objectif est d'encourager la localisation au Ghana de la production de firmes multinationales. La firme LaGray a ainsi bénéficié de ce partenariat qui lui permet un accès à la technologie et à du personnel compétent. La GIZ a aussi financé une étude de faisabilité pour la création au Ghana d'un centre régional d'études de bioéquivalence, afin de permettre aux firmes ghanéennes de faire réaliser ces études localement et à moindre coût. La preuve de la bioéquivalence est nécessaire à la préqualification par l'OMS de médicaments génériques.

Le soutien à la production locale de médicaments au Ghana s'inscrit dans le cadre des politiques de développement portées par les agences d'aide bilatérale de certains États européens tels que l'Angleterre et l'Allemagne, qui privilégient les modèles favorisant le soutien direct aux États ainsi que le renforcement des systèmes nationaux de santé (Storeng, 2014). Les firmes ghanéennes désireuses d'obtenir la préqualification OMS collaborent très sérieusement à la *Road map*, en tentant d'investir dans la construction de nouvelles usines (UNIDO, 2015). Mais les processus de normalisation industrielle sont longs et demandent des investissements importants. Or l'accès au capital nécessaire demeure un frein pour les firmes ghanéennes et aucun des acteurs transnationaux ne prévoit de financement en la matière.

Les tentatives de développement d'une politique pharmaceutique industrielle par le Ghana sont sous l'influence de circulations transnationales humaines et technologiques de la GIZ, de l'ONUDI, de l'OMS, du DFID et de l'USP. Dans leur démarche de renforcement des capacités locales, ces acteurs transnationaux se heurtent là aussi aux ambivalences des politiques de l'aide internationale. Les critères de gestion et de contrôle, la culture de la performance et les pratiques d'achats groupés à l'étranger pour profiter des prix les plus bas, laissent en effet peu d'espace aux États pour l'achat de médicaments antipaludiques produits localement. Ainsi, la politique industrielle du Ghana est elle aussi affectée par les contradictions inhérentes aux politiques d'appropriation : alors que certains acteurs transnationaux, tels que le Fonds mondial et la PMI, recourent à des dispositifs d'achats externalisés auprès de multinationales pour la mise à disposition de CTA, d'autres acteurs transnationaux assistent les entreprises locales dans leur mise aux normes.

## Conclusion

Le Bénin et le Ghana déploient tous deux, avec le soutien des acteurs transnationaux, des dispositifs institutionnels qui leur permettent en théorie de maîtriser les politiques de mise à disposition des CTA. Or, les critères de gestion et d'évaluation du Fonds mondial et de la PMI ainsi que leurs politiques d'achat de médicaments, limitent dans les faits l'autonomie octroyée aux pays. Ce paradoxe, relevé aussi bien au Bénin

qu'au Ghana, découle de la contradiction structurelle de l'aide internationale qui oscille entre le principe d'une plus grande autonomie des institutions nationales, prônée par l'objectif de l'appropriation, et celui d'une plus grande efficacité de sa mise en œuvre, en réponse aux logiques internes des institutions internationales.

Dans les deux cas, et ce indistinctement du niveau de développement économique et industriel des pays, les États du Bénin et du Ghana ont finalement assez peu d'emprise sur les dispositifs déployés dont ils ne contrôlent que partiellement la définition et la mise en œuvre largement dominées par les acteurs transnationaux. Ils demeurent à une position subalterne dans le processus de construction de leurs propres politiques, ce qui s'explique par l'asymétrie de moyens financiers et de pouvoir entre les États et les acteurs transnationaux, ainsi que par le mode de gouvernance centralisé de la santé globale. Comme l'a démontré Bergamaschi (2008), les réformes engagées suite à la déclaration de Paris pour modifier les rapports de force entre les différents acteurs sont largement insuffisantes et contribuent même à donner aux acteurs transnationaux plus de pouvoir dans le processus de prise de décision, notamment par le rôle qu'ils exercent dans la définition des politiques d'appropriation. La réelle mise en application du concept d'appropriation conduirait en effet à un changement dans les relations de pouvoir qui sont aujourd'hui largement en faveur des acteurs transnationaux. Ces derniers semblent ainsi peu disposés à respecter pleinement leurs engagements et à laisser le temps (Bergamaschi, 2008) et l'espace (Sridhar, 2009) nécessaires à l'émergence de l'appropriation des politiques par les pays, comme dans le cas du Ghana où la construction d'un tissu industriel pharmaceutique aux normes internationales nécessite du temps et des investissements auxquels les acteurs transnationaux ne sont pas prêts à consentir.

L'émergence des dispositifs institutionnels au Bénin et au Ghana met ainsi en exergue l'usage stratégique et les limites fondamentales des politiques d'appropriation dès lors que les institutions internationales en sont juge et partie (Raffinot, 2010). Toutefois, cela ne signifie pas pour autant l'absence totale de constructions locales de politiques pour reprendre le contrôle sur la mise à disposition des CTA. Le CNAPS et le Panier commun au Bénin, la *Road map* au Ghana sont autant d'outils et de



moyens à la disposition des gouvernements pour la formulation de leurs politiques dans des contextes nationaux très différents. Ainsi, l'enjeu de la réappropriation des pouvoirs de définition des programmes d'achat de médicaments s'inscrit plus largement dans la problématique du contrôle par les États de la définition de leur politique pharmaceutique nationale.

## Bibliographie

- ABORD DE CHATILLON E. et DESMARAIS C., 2012, « Le Nouveau Management Public est-il pathogène ? », *Management international*, 16 : 10-24.
- BABALEY M., 2010, « Les défis dans les systèmes d'approvisionnement et de distribution des médicaments », Genève, OMS, 23 p.
- BAXERRES C., 2013, *Du médicament informel au médicament libéralisé : Une anthropologie du médicament pharmaceutique au Bénin*, Paris, Les Éditions des archives contemporaines.
- BERGAMASCHI I., 2008, *Mali: patterns and Limits of Donor-driven ownership*, Global Economic Governance Programme, working paper n° 41, Oxford, Oxford University, 34 p.
- CASSIER M. et CORREA M., 2009, « Éloge de la copie : le reverse engineering des antirétroviraux contre le VIH/sida dans les laboratoires pharmaceutiques brésiliens », *Sciences Sociales et Santé*, 27(3) : 77-103.
- CASSIER M. et HAXAIRE C., (septembre) 2014, « Histoire des antipaludiques, des CTA et des molécules associées », Bénin, Globalmed, multigr.
- CHAUDHURI S., 2015, « Can Foreign Firms Promote Local Production of Pharmaceuticals in Africa? », in MACKINTOSH M., BANDA G., TIBANDEBAGE P. et WAMAE W. (éds), *Making Medicines in Africa*, Palgrave Macmillan : 103-121.
- DPMED, (19-20 juin) 2014a, « Première session 2014 du Comité national des approvisionnements en produits de santé (CNAPS), rapport général », Porto Novo, ministère de la Santé/DPMED, 26 p.
- DPMED, (29 et 30 octobre) 2014b, « Synthèse deuxième session du Comité national des approvisionnements en produits de santé (CNAPS) », Cotonou, ministère de la Santé/DPMED, 3 p.

- EBOKO F., BOURDIER F. et BROQUA C., 2011, « Introduction », in EBOKO F., BOURDIER F. et BROQUA C. (éds), *Les Suds face au sida. Quand la société civile se mobilise*, Marseille, IRD Éditions : 21-43.
- 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*, 45 : 1-40.
- EBOKO F., HANE F., DEMANGE E. et FAYE S., 2015, « Gouvernance et sida en Afrique : instruments de l'action publique internationale, l'exemple du Fonds mondial », *Mondes en développement*, 2(170) : 59-74.
- ESSER D., 2014, « Elusive accountability in the VIH scale-up: "ownership" as a functional tautology », *Global Public Health*, 9(1-2) : 43-56.
- FONDS MONDIAL, 2010, « Initiatives Globales pour l'Accès aux médicaments », Genève, TBS Meeting, Fonds mondial, 31 p.
- FONDS MONDIAL, 2014, « Nouveau modèle de financement », Genève, Fonds mondial, 200 p.
- FONDS MONDIAL, 2015, « Concept note for Malaria-Benin », Bénin, Fonds mondial, 45 p.
- GAUDILLIÈRE J.-P., 2016, « Un nouvel ordre sanitaire international ? Performance, néolibéralisme et outils du gouvernement médico-économique », *Écologie & politique*, 1(52) : 107-124.
- GAUTIER L. et RIDDE V., 2017, « Health financing policies in Sub-Saharan Africa: government ownership or donors' influence? A scoping review of policymaking processes », *Global Health Research and Policy*, 2 : 23.
- KEROUEDAN D., 2011, « Évolutions de l'architecture internationale de l'aide en faveur de la santé dans les pays en développement », in KEROUEDAN D. (éd.), *Santé Internationale*, Paris, Presses de Sciences Po : 357-376.
- LANTENOIS C. et CORIAT B., 2014, « La "préqualification" OMS : origines, déploiement et impacts sur la disponibilité des antirétroviraux dans les pays du Sud », *Sciences Sociales et Santé*, 32 : 71-99.
- MAHAMÉ S. et BAXERRES C., 2015, « Distribution grossiste du médicament en Afrique : fonctionnement, commerce et automédication. Regards croisés Bénin-Ghana », in « Les actes des rencontres Nord/Sud de l'automédication et de ses déterminants », <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01336870/document> (consulté le 25 mai 2018).

- NAUDET J.-D., 2000, « Le dilemme entre solidarité et dépendance », *Autrepart*, 13 : 173-193.
- NDOUR M., 2013, « La politisation de l'accès aux médicaments dans l'espace international. L'Organisation mondiale de la santé comme foyer d'une dynamique contestataire », thèse de doctorat de science politique sous la direction de Johanna Siméant, université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Paris, 562 p.
- PNLP, (août) 2015, « Procédures opérationnelles standardisées de gestion des intrants de lutte contre le paludisme suivant le mécanisme du "Panier Commun" », première édition, Cotonou, PNL-USAID, 18 p.
- PMI, 2014a, « Annual Performance Report. Fiscal year 2014, Program Year 3 », Cotonou, PMI, 48 p.
- PMI, 2014b, « Malaria Operational Plan », Bénin, PMI, 78 p.
- RAFFINOT M., 2010, « L'appropriation (ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, 1(149) : 87-104.
- SPAR D.L. et DELACEY B., 2008, « The Coartem Challenge », *Harvard Business School*, 9-706-037, 15 p.
- SRIDHAR D., 2009, « Post-Accra: is there space for country ownership in global health? », *Third World Quarterly*, 30(7) : 1363-1377.
- STORENG T.K., 2014, « The GAVI Alliance and the 'Gates approach' to health system strengthening », *Global Public Health*, 9(8) : 865-879.
- UNIDO, 2015, « Ghana GMP Roadmap, A Stepwise Approach for the Pharmaceutical Industry to Attain WHO GMP Standards », Draft, Accra.
- WHO, 2007, « Quality assurance of pharmaceuticals. A compendium of guidelines and related materials, Volume 2, 2<sup>nd</sup> updated edition. Good manufacturing practices and inspection », Geneva, World Health Organization, 418 p.



Jessica Pourraz est docteure en santé et sciences sociales

MERIT, CERMES3, EHESS (France)

E-mail : [jessica.pourraz@ird.fr](mailto:jessica.pourraz@ird.fr)

Carine Baxerres est chargée de recherche en anthropologie

MERIT, IRD, université Paris 5, Sorbonne Paris Cité et CNE, Marseille (France)

E-mail : [carine.baxerres@ird.fr](mailto:carine.baxerres@ird.fr)

Maurice Cassier est directeur de recherche au CNRS en sociologie

CERMES3 (France)

E-mail : [maurice.cassier@cnrs.fr](mailto:maurice.cassier@cnrs.fr)

# Influencer, détourner, bloquer la « bonne gouvernance » au Burundi

---

Analyse sociologique de l'action publique  
sous « régime d'aide »

*Justine Hirschy*

*En 2011, l'adoption par le gouvernement burundais d'une stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption (2011-2015) apparaît comme un cas exemplaire de l'influence exercée par les bailleurs de fonds (organisations multilatérales et bilatérales) sur les politiques publiques des « pays sous régime d'aide ». Cependant, en se basant sur une analyse empirique approfondie de l'action publique dans un contexte multi-acteurs et extraverti, cet article présente une réalité beaucoup plus complexe.*

*In 2011, the adoption by the Burundian government of a national strategy for good governance and fight against corruption (2011-2015) appears as a significant case of the influence of financial donors (multilateral and bilateral agencies) over the public policies of "countries under aid regime". However, following a deep empirical analysis of public action in an extraverted and multi-stakeholders context, this paper presents a much more complex reality.*

## Introduction

Suite à l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, dont la signature le 28 août 2000 a mis un terme à plus d'une décennie de guerre civile, le Burundi est devenu – pour quelques années<sup>1</sup> – un « pôle » de concentration de l'aide internationale. Salué tant au niveau régional qu'international, le processus de paix dès lors amorcé a suscité un

---

<sup>1</sup> On le verra, le durcissement du régime à l'approche des élections de 2015 a drastiquement réduit les financements.

engouement sans pareil des bailleurs de fonds (organisations multilatérales et bilatérales), faisant de ce petit pays de la région des Grands Lacs un laboratoire de la résolution des conflits (Chrétien, 2000 ; Curtis, 2012). Entre les élections post-transition de 2005 remportées par Pierre Nkurunziza et sa réélection controversée en 2015, l'aide internationale a indéniablement participé au développement économique et social du Burundi d'après-conflit. Cependant elle a également contribué à mettre le pays dans une situation de dépendance multidimensionnelle (Uvin, 2010). Au niveau économique, le Burundi est largement dépendant des financements internationaux. Illustratif, en 2010, alors que les montants d'aide décaissés atteignent un niveau encore jamais égalé, plus de 50 % du budget national est financé directement par les principaux bailleurs de fonds. L'aide internationale a également un impact sur les politiques nationales. Par leur présence physique, financière et narrative, les bailleurs de fonds se sont retrouvés dans une position de force qui leur permet d'inciter le gouvernement à s'aligner, du moins dans ses discours, sur leurs objectifs prioritaires : réforme du système de sécurité, renforcement du secteur privé, promotion d'activités génératrices de revenus, processus de justice transitionnelle, égalité de genre, pluralisme politique, décentralisation, lutte contre la corruption, intégration régionale, etc. Ces mesures qui s'inscrivent, pour la plupart, au cœur des politiques dites de « bonne gouvernance » ont laissé, à première vue, entrevoir un alignement quasi mécanique du pays sur les modèles internationaux, validant l'hypothèse de l'influence forte des bailleurs de fonds sur les politiques publiques des États africains et l'impossible marge de manœuvre des pays pauvres (Briseid *et al.*, 2008 ; Plank 1993 ; Raffinot, 2010 ; Whitfield, 2009).

Ce constat, fruit d'une analyse essentiellement macrosociologique, tend toutefois à faire l'impasse sur la complexité de l'action publique en contexte africain et ne résiste par ailleurs pas à une analyse empirique plus approfondie. À travers une approche sociologique de l'action publique au réel et au quotidien (Olivier de Sardan, 2004 : 139) basée sur une temporalité plus longue (Enguéléguélé, 2008 : 25), cet article fait émerger un tableau bien plus nuancé. Ainsi, si l'adoption en 2011 par le Conseil des ministres d'une stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption (2011-2015) (république du Burundi, 2011) apparaît à

première vue comme un cas exemplaire de l'influence exercée par les bailleurs de fonds sur l'action publique des « pays sous régime d'aide », une analyse du processus de mise à l'agenda, d'élaboration et de mise en œuvre de cette stratégie fait émerger une réalité bien plus complexe. En effet, depuis la réélection de Pierre Nkurunziza et de son parti le Conseil national de défense de la démocratie - Force de défense de la démocratie (CNDD-FDD) à la tête de l'État en 2010, un double mouvement s'opère<sup>2</sup>.

D'un côté, alors que le gouvernement de Pierre Nkurunziza s'était largement aligné du moins au niveau discursif sur les standards internationaux en termes de « bonne gouvernance », les pratiques semblent s'éloigner de ce référentiel mondial. À mesure que les élections de 2015 se rapprochent, marquées par une troisième candidature controversée du président Nkurunziza, l'élite au pouvoir va non seulement réinterpréter les normes internationales, mais également les détourner et les bloquer afin d'assurer la survie politique du régime. Ces éléments révèlent l'importante marge de manœuvre dont dispose l'État burundais. Les membres dirigeants du CNDD-FDD sont non seulement en mesure de négocier avec les bailleurs de fonds, de jouer de leur dépendance afin d'en tirer un certain nombre de profits, mais ils sont également prêts à perdre les montants de l'aide internationale lorsque cette dernière risque d'affaiblir leur pouvoir.

De l'autre côté, le Burundi ne semble aujourd'hui plus apparaître comme un « chouchou des donateurs » (*donor darling*), les montants de l'aide décaissés diminuant progressivement depuis 2010, allant jusqu'à chuter à partir de 2014. Si cette diminution s'explique, du moins en partie, par le fait que plusieurs donateurs importants, dont la Banque mondiale, la Belgique et l'Union européenne, arrivent au terme de leur cycle de planifications<sup>3</sup>, les dérives autoritaires du régime au pouvoir (Chemouni, 2014) ont également un impact certain sur le décaissement de l'aide. Pendant la période préélectorale de 2015, plusieurs bailleurs de fonds

---

<sup>2</sup> Le CNDD-FDD est un ancien mouvement rebelle à dominance hutu (né en 1994) qui s'est transformé en parti politique multiethnique en 2004. À ce moment, ce parti rejoint le processus transitionnel et gagne les premières élections post-transition de 2005.

<sup>3</sup> République du Burundi, Comité national de coordination des aides (2011), *Rapport sur les flux d'aide publique au développement 2010-2011*, Bujumbura.

réduisent leur soutien. C'est notamment le cas de la Belgique, de la Hollande et de la Suisse qui suspendent la dernière part de leur contribution financière au processus électoral. La Belgique, principal bailleur de fonds bilatéral depuis l'indépendance du pays en 1962, va même suspendre son aide en 2015. Quant à l'Union européenne, en se basant sur l'article 8 de l'accord de Cotonou, elle suspend ses appuis financiers directs fournis à l'administration burundaise en affirmant en mars 2016 que « les propositions d'engagements présentées par le gouvernement sont insuffisantes »<sup>4</sup>. Dans ce contexte, l'engouement des bailleurs de fonds, aujourd'hui révolu, était situé dans une période d'entre deux crises<sup>5</sup>.

Afin de questionner les relations entre l'État burundais (élites au pouvoir et administration) et les bailleurs de fonds (principalement la Belgique et la Banque mondiale) autour du cas de la stratégie nationale de bonne gouvernance, cet article s'appuie sur quatre parties. Une brève présentation de la « bonne gouvernance » au Burundi permettra d'engager la réflexion avant de se focaliser sur les principaux acteurs en présence. Une telle démarche permettra, non seulement d'appréhender les interactions entre les fonctionnaires du ministère de la Bonne Gouvernance et les bailleurs de fonds, mais également de mettre au jour leurs stratégies, tantôt convergentes tantôt concurrentes, lors du processus de mise à l'agenda et d'élaboration de la stratégie nationale de bonne gouvernance. Ensuite, nous nous pencherons plus spécifiquement sur les différentes ressources à travers lesquelles les bailleurs de fonds sont en mesure d'influencer l'action publique dans un « pays sous régime d'aide ». Toutefois, dans un contexte marqué par une pluralité de normes (Chauveau *et al.*, 2001) où standards internationaux en termes de « bonne gouvernance » et logiques néo-patrimoniales se côtoient, l'influence des bailleurs de fonds reste limitée. Comme nous le verrons, l'élite au pouvoir du CNDD-FDD non seulement réinterprète les « modèles » internationaux, mais elle est également en mesure de bloquer le processus, en particulier

---

<sup>4</sup> Source : [www.decroo.belgium.be/fr/la-coopération-belge-au-développement-suspend-une-série-d'interventions-au-burundi-et-arrête](http://www.decroo.belgium.be/fr/la-coopération-belge-au-développement-suspend-une-série-d'interventions-au-burundi-et-arrête) (consulté le 9 février 2019).

<sup>5</sup> Depuis l'Indépendance le Burundi a été marqué par une succession d'épisodes violents, notamment en 1965, 1972, 1988, 1993-2000 et 2015.



lors de la mise en œuvre de la stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption<sup>6</sup>.

## La « bonne gouvernance » au Burundi

Promue par les organisations internationales les plus influentes en matière de diffusion de politiques, de valeurs, d'idées, de systèmes de valeurs et de normes globales (Finnemore, 1993), la notion de « bonne gouvernance » est devenue le nouveau référentiel des politiques internationales de développement dans le double contexte de l'effondrement de l'Union soviétique et de la reconnaissance de l'échec des programmes d'ajustement structurel (PAS). Dès la fin des années 1980, la Banque mondiale propose le concept de « bonne gouvernance » comme modalité essentielle de la réforme des institutions et du secteur économique (World Bank, 1989). Puis c'est au tour des agences onusiennes de recourir à cette notion. En 1994, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) préconise la « bonne gouvernance » en tant que pilier du développement humain (Pouillaude, 1999). Devenue un véritable *buzzword* du développement (Cornwall et Brock, 2005), la « bonne gouvernance » oriente, aujourd'hui, la majorité des programmes d'aide. Alors que plus de 10 bailleurs de fonds soutiennent des projets dans ce domaine au Burundi<sup>7</sup>, il est particulièrement intéressant de revenir sur l'installation de ce référentiel global au niveau national.

Au Burundi, la notion de « bonne gouvernance » fait son apparition en 2000, dans le cadre des pourparlers préliminaires à la signature de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation. Durant ces négociations, les parties prenantes – à savoir le gouvernement, l'opposition politique et

---

<sup>6</sup> Cette étude s'appuie sur une année de travail au Burundi (2011-2012) au sein d'une organisation internationale active dans le domaine de la « bonne gouvernance », complétée par un corpus d'entretiens menés au Burundi et en Belgique entre 2013 et 2016 auprès de fonctionnaires, d'élus, de bailleurs de fonds et de représentants d'ONG nationales et internationales.

<sup>7</sup> Les coopérations allemande, américaine, belge (ambassade et coopération technique belges), française, hollandaise, norvégienne, suisse ; la Banque mondiale ; les Nations unies (Bureau des Nations unies au Burundi, PNUD) ; l'Union européenne (programme Gutwara Neza) (*mapping* réalisé par l'auteur, mars 2011, Bujumbura).

plusieurs groupes armés rebelles ainsi que les représentants de la « communauté internationale » – identifient la « mauvaise » gouvernance comme l'un des principaux facteurs à l'origine des différentes crises que le pays a traversées depuis son indépendance<sup>8</sup>. Dans ce contexte, un ministère de la Bonne Gouvernance est créé en novembre 2001<sup>9</sup> et la notion se voit inscrite au cœur des textes fondateurs du pays tels que l'accord d'Arusha, la Constitution de transition adoptée en 2001 et la Constitution de 2005. Dans l'accord de paix, il est notamment mentionné dans le chapitre II qu'il faut :

*« L'instauration d'un nouvel ordre politique, économique, social, culturel et judiciaire au Burundi, dans le cadre d'une nouvelle constitution inspirée des réalités du Burundi et fondée sur les valeurs de justice, de la primauté du droit, de démocratie, de bonne gouvernance, de pluralisme, du respect des droits et des libertés fondamentales des individus, d'unité, de solidarité, d'égalité entre hommes et femmes, de compréhension mutuelle et de tolérance entre les différentes composantes politiques et ethniques du peuple burundais<sup>10</sup> ».*

Au niveau discursif, le président Nkurunziza, élu lors des élections post-transition de 2005, intitule le programme de son premier mandat

---

<sup>8</sup> En juin 1993, le Front pour la démocratie au Burundi (Frodebu), un parti majoritairement hutu, gagne les élections. Le Leader du Frodebu, Melchior Ndadaye, devient le tout premier président hutu du Burundi élu au suffrage universel direct. Trois mois après son élection, le 21 octobre, il est assassiné avec plusieurs membres de son gouvernement lors d'un putsch orchestré par des fractions militaires pro-tutsi. Le pays tombe alors dans une longue guerre civile qui voit s'opposer les Forces armées burundaises (FAB) et une demi-douzaine de mouvements de rébellion armés dits « hutu ». Lors des accords de paix en 2000, deux des principales rébellions sont encore actives sur le terrain. C'est seulement en 2003 que les premiers membres du CNDD-FDD intègrent le gouvernement de transition.

<sup>9</sup> Le ministère en question a changé à plusieurs reprises de nom (ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'État et de l'Administration locale, ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation, et depuis août 2015 ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance et du Plan). Afin d'alléger le texte, nous utiliserons dans cet article le nom de ministère de la Bonne Gouvernance.

<sup>10</sup> Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Arusha, 28 août 2000, protocole I, chapitre II, article 5.

(2005-2010) « Priorité à la bonne gouvernance et à la relance du développement économique ». Il persiste lors de son discours d'investiture suite à sa réélection lors de l'élection présidentielle de 2010, en proclamant la « tolérance zéro » envers les actes de corruption et de malversation économique.

Le processus d'élaboration de la stratégie nationale de bonne gouvernance s'engage quant à lui en 2006 et, plus précisément, suite à un échange de courriers entre Pierre Nkurunziza et le président de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz. Dans une lettre datée du 17 avril, le président burundais demande à la Banque un appui financier pour la réalisation d'une enquête nationale visant à faire le point sur les thématiques de la gouvernance et de la corruption. À la suite de la réponse positive de Paul Wolfowitz, des enquêtes préliminaires sont conduites par des bureaux d'études nationaux qui débouchent sur la publication en 2008 d'un rapport intitulé « Étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi » (république du Burundi, 2008). Après la finalisation de cette étude, la Banque mondiale décide de financer – *via* un fonds belge – la suite du processus. Un bureau d'études burundais, l'Institut du développement économique (IDEC), est sélectionné pour rédiger la stratégie. Cependant lors de sa sortie en 2009, le rapport de l'IDEC ne fait pas l'unanimité auprès de certains membres de la « communauté internationale »<sup>11</sup>. Dès lors, une commission interministérielle, coordonnée par le ministère de la Bonne Gouvernance est nommée dans le but de finaliser la rédaction de la stratégie nationale de bonne gouvernance qui est finalement adoptée par le Conseil des ministres le 20 octobre 2011.

Au niveau du contenu, bien que la « bonne gouvernance » soit souvent considérée comme un « mot valise », ou un « contenant sans contenu » (Charles *et al.*, 2007), trois éléments apparaissent comme indissociables de ce concept : la gouvernance démocratique, économique et institutionnelle.

---

<sup>11</sup> À titre d'illustration, le 22 février 2010, la Belgique écrit une lettre au ministre de la Bonne Gouvernance, avec pour objet « Avis sur le projet de stratégie de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption », au sein de laquelle elle mentionne notamment que, après analyse par les services de l'ambassade, le document « ne peut malheureusement pas encore être considéré comme une stratégie suffisamment aboutie donnant des gages d'efficacité ».

Plus précisément :

*« La gouvernance économique inclut les processus de prise de décisions qui affectent les activités économiques d'un pays et ses relations avec d'autres économies. La gouvernance politique implique la formulation des politiques, tandis que la gouvernance administrative est le système de la mise en œuvre des politiques » (Hyden et Court, 2002 : 12)<sup>12</sup>.*

Démontrant l'alignement de la stratégie nationale burundaise sur le référentiel global, ces trois aspects sont constitutifs de ses différents axes. De plus, la définition de la « bonne gouvernance » retenue dans la stratégie nationale est une traduction en français de la définition de la « bonne gouvernance » telle qu'élaborée par les experts de la Banque mondiale.

### Les acteurs multiples de la « bonne gouvernance »

La construction des politiques publiques contemporaines se caractérise par la multiplicité des acteurs de nature variée qu'elle engage (Hassenteufel, 2011). Qu'ils soient « internes » ou « externes » ; nationaux ou internationaux ; publics ou privés (Enguéguélé, 2008) ; pléthore d'acteurs sont aujourd'hui en constante interaction pour la fabrique de l'action publique. En ce sens, l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale de bonne gouvernance ne font pas figure d'exceptions. Cette dernière a été conçue par des acteurs aussi variés que le président de la République, les ministres, les hauts fonctionnaires du ministère de la Bonne Gouvernance ainsi que des associations burundaises dites de la « société civile » et différents bailleurs de fonds – acteurs qui sont d'ailleurs devenus des incontournables de l'action publique au Burundi comme dans de nombreux « pays sous régime d'aide ». Dans ce contexte, il paraît important de porter un regard sociologique sur l'action publique. Une telle démarche permettant de désagréger les différentes logiques à l'œuvre et de proposer une analyse plus fine des relations qu'entretiennent les différents acteurs, collectifs et individuels, qui influencent l'action

---

<sup>12</sup> Traduction de l'auteure.

publique. D'autant plus que ces acteurs sont loin de former un tout homogène, dans le sens où ils agissent selon leurs propres stratégies, préférences, capacités d'action, systèmes de croyances et référentiels (Palier et Surel, 2005)<sup>13</sup>.

### *Du ministère de la Bonne Gouvernance...*

Créé dans le but de promouvoir la « bonne gouvernance » au Burundi, le ministère de la Bonne Gouvernance se retrouve en toute logique au cœur du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie nationale. Ce ministère, voué à disparaître avec la fin des pratiques dites de « mauvaise gouvernance » est une structure légère, directement rattachée à la Présidence. Il est composé d'un cabinet du ministre ; d'un secrétariat permanent, comprenant un secrétariat technique en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie ; et de trois cellules techniques (administration et juridique ; politique ; économique) regroupant une vingtaine de fonctionnaires (voir figure 1, ci-après)<sup>14</sup>. Au niveau politique, le ministère de la Bonne Gouvernance est confié entre 2010 et 2015 à un parti d'opposition, le Frodebu-Nyakuri<sup>15</sup> qui se retrouve isolé au sein d'un gouvernement largement dominé par le CNDD-FDD. En effet, durant ces années, le CNDD-FDD est à la tête de 16 ministères sur 20, à cela s'ajoute une forte politisation de l'administration burundaise, conséquence de pratiques népotistes et clientélistes largement répandues.

Ainsi, lors du processus d'élaboration et d'adoption de la stratégie nationale de bonne gouvernance, les hauts fonctionnaires du ministère de la Bonne Gouvernance membres du Frodebu-Nyakuri disposent d'une marge de manœuvre restreinte. À titre d'exemple et selon les dires d'un ancien ministre de ce parti, lorsque celui-ci présenta la stratégie au Conseil

---

<sup>13</sup> L'espace étant limité dans cet article, nous nous focaliserons sur les acteurs les plus impliqués dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie de bonne gouvernance.

<sup>14</sup> Trois organes à gestion autonome, la Brigade spéciale anti-corruption, l'Inspection générale de l'État et le Service chargé des entreprises publiques, relèvent également de l'autorité du ministre de la Bonne Gouvernance.

<sup>15</sup> Le Frodebu-Nyakuri (« véritable » en kirundi) est un nouveau parti politique issu d'une scission du Frodebu lors des élections de 2010.

des ministres pour adoption en 2011, il se retrouva face à un gouvernement largement dominé par le CNDD-FDD. La stratégie fut alors perçue comme « une politique de l'opposition avec pour conséquence de compliquer son adoption » (entretien réalisé avec un ancien ministre de la Bonne Gouvernance, Bujumbura, septembre 2014). Dans ce contexte, les hauts fonctionnaires du Frodebu-Naykuri ont cherché à dépasser leur faible influence sur la scène nationale à travers des appuis internationaux. À ce propos, durant les mois qui précèdent l'adoption de la stratégie par le Conseil des ministres, certains fonctionnaires du ministère de la Bonne Gouvernance sont passés par des canaux informels pour alerter les bailleurs de fonds des résistances rencontrées lors du processus d'adoption de la stratégie, comme l'illustre l'extrait d'entretien ci-dessous.

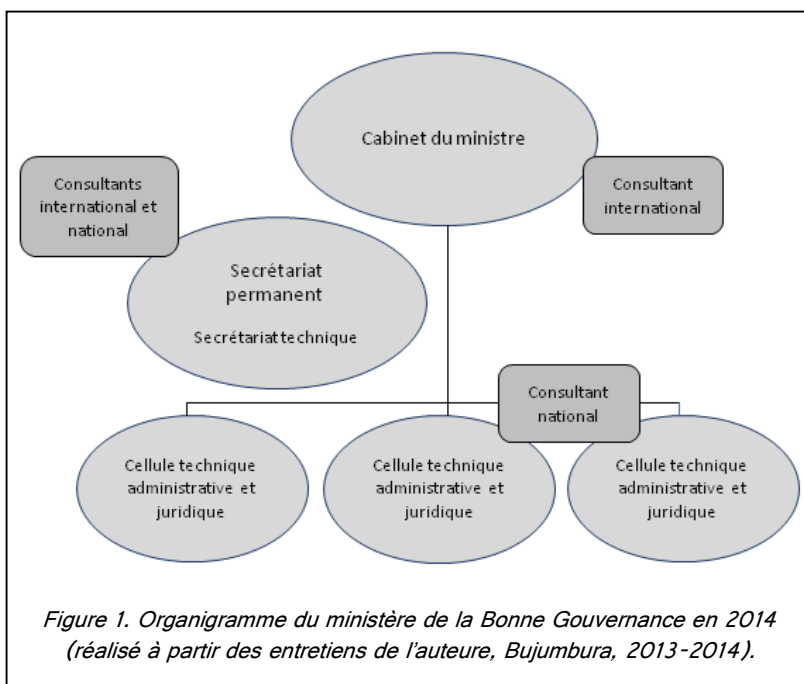
*« Le Conseil des ministres avait vidé de toute substance [la stratégie nationale de bonne gouvernance] et alors, le ministère [de la Bonne Gouvernance] a organisé une fuite vers les partenaires techniques et financiers. Les partenaires, le PNUD et l'ambassade de Belgique, ont eu le document, un document complètement vide et ils ont dit [au gouvernement], bon très bien faites comme vous voulez, mais ne comptez plus sur notre appui » (entretien réalisé avec un ancien ministre de la Bonne Gouvernance, Bujumbura, septembre 2014).*

Ce mécanisme – que certains auteurs comparent à un « effet boomerang » (Risse, Ropp et Sikkink, 1999) – permet aux hauts fonctionnaires du ministère de la Bonne Gouvernance de faire pression sur l'élite au pouvoir en utilisant de manière indirecte les leviers – notamment financiers – des bailleurs de fonds qui avaient conditionné leurs appuis à l'adoption de cette stratégie. Au regard de ces éléments, les approches généralement macro qui appréhendent l'État comme des institutions « globales » doivent être largement nuancées et l'aide internationale ne peut être appréhendée uniquement en termes d'influence unilatérale.

### *... aux bailleurs de fonds*

Au Burundi, la « bonne gouvernance » apparaît rapidement comme une priorité pour la « communauté internationale » et une dizaine de bailleurs sont impliqués dans ce domaine, notamment *via* le détachement de

consultants nationaux ou internationaux au sein du ministère de la Bonne Gouvernance<sup>16</sup>. En 2014, le PNUD, la coopération belgo-burundaise et la coopération française financent du personnel national et international occupant différentes positions au sein du ministère (voir figure 1). Financés par les bailleurs de fonds, mais présents physiquement au sein du ministère, ces consultants se retrouvent dans une situation d'équilibre précaire, devant « faire preuve d'une double allégeance : envers l'État et plus particulièrement envers le ministre [...] et envers les bailleurs » (Nakanabo Diallo, 2013 : 162).



L'implication de la « communauté internationale » au cœur des différentes arènes et différents niveaux de prise de décisions (Castel-Branco, 2008 : 13) passe également à travers le groupe de coordination des

<sup>16</sup> Mapping réalisé par l'auteure, Bujumbura, mars 2011.

partenaires. Cette plateforme, composée de trois niveaux, a été mise en place dans la lignée de la déclaration de Paris afin d'assurer la coordination de l'aide ainsi que le dialogue entre les acteurs gouvernementaux et les bailleurs de fonds. Dans le cadre du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie de bonne gouvernance, le groupe sectoriel bonne gouvernance – coprésidé par le ministre de la Bonne Gouvernance et le directeur pays du PNUD – joue un rôle central. Les décisions adoptées en son sein sont ensuite validées par le Forum stratégique puis par le Forum politique qui donne les grandes orientations politiques et dont les membres sont les plus hautes autorités politiques de l'État ainsi que les chefs de mission des pays partenaires<sup>17</sup>. L'« interaction quotidienne » (Bergamaschi, 2011 : 148) qu'entretiennent les bailleurs de fonds avec le gouvernement burundais à travers les différents niveaux du groupe de coordination des partenaires, ainsi qu'une certaine substitution de hauts fonctionnaires par des consultants financés directement par la « communauté internationale », ont pour conséquence de rendre floue la séparation entre « interne » et « externe » dans le jeu de l'action publique (Hassenteufel, 2011 : 214).

### Une action publique extravertie

Au regard des éléments présentés ci-dessus, les bailleurs de fonds sont appréhendés en tant qu'acteurs à part entière de l'action publique (Palier et Hassenteufel, 2001). Bien que les acteurs internationaux ne détiennent pas directement de pouvoir décisionnel, ils disposent d'une série de leviers, tant « coercitifs » – lorsqu'ils prennent la forme de la conditionnalité financière – que « persuasifs », visant à influencer l'action publique (Bergamaschi, 2011 ; Harrison, 2001 ; Whitfield, 2009). Cependant, depuis l'échec des programmes d'ajustement structurel et l'avènement du consensus post-Washington entériné dans la déclaration de Paris en 2005, la conditionnalité financière largement utilisée par les

---

<sup>17</sup> Au niveau de la représentation et à titre d'exemple, le Forum politique de novembre 2012 était composé de 21 membres du gouvernement burundais, 22 membres de la « communauté internationale », 2 consultants nationaux et 2 consultants internationaux ainsi que 4 représentants de la « société civile » burundaise.



institutions financières internationales est de plus en plus abandonnée au profit d'approches davantage « participatives ». Désormais l'accent est mis sur les notions d'harmonisation, d'alignement, d'appropriation (*ownership*) et de responsabilité mutuelle (*accountability*) (OCDE, 2005). Ceci se traduit concrètement par le recours à un outillage davantage « cognitif » tel que le financement d'enquêtes, de formations ainsi que de « voyages d'études » pour les membres du gouvernement (Debonneville et Diaz, 2013). De plus, l'allocation de l'aide se fait de moins en moins dans une relation à sens unique, figée dans le temps, mais principalement à travers des interactions régulières entre les fonctionnaires nationaux et internationaux au sein du ministère de la Bonne Gouvernance et du groupe de coordination des partenaires.

### *De la « coercion »...*

Au niveau des leviers « coercitifs », les bailleurs de fonds ont par deux fois conditionné le décaissement de leurs appuis financiers à des avancées dans le domaine de la « bonne gouvernance ». Dans un premier temps, si la mise à l'agenda d'une politique nationale en la matière est amorcée par une demande officielle émanant du président burundais à destination de son homologue de la Banque mondiale, il est intéressant de noter que certains bailleurs de fonds avaient déjà conditionné le déblocage de leur aide à son élaboration (CURDES, 2007). À ce sujet, un ancien membre du gouvernement nous a déclaré :

*« Le président a écrit [cette lettre], mais c'est parce que les partenaires insistaient beaucoup sur l'environnement de bonne gouvernance » (entretien réalisé avec un ancien ministre du gouvernement de Pierre Nkurunziza, Bujumbura, août 2014.).*

Le fait que la demande initiale ait été officiellement écrite par le gouvernement burundais témoigne ainsi moins d'une réelle volonté nationale que d'un alignement sur les nouvelles modalités de l'aide internationale. En effet, depuis la déclaration de Paris, ce sont les gouvernements des États bénéficiaires de l'aide qui doivent donner l'impulsion en matière d'élaboration des politiques de développement, mesure visant à favoriser leur « appropriation ». Cette pratique revêt, dans ce cas, un caractère avant tout cosmétique, les bailleurs de fonds ayant toujours la possibilité de décider « des politiques adoptées, de la façon

dont l'aide est dépensée, et des conditions qui sont attachées à son décaissement » (Whitfield et Maipose, 2008 : 1). Dans un deuxième temps, lors du processus d'élaboration de la stratégie en 2010, la Belgique conditionne une tranche dite « incitative » de 50 millions d'euros à quatre critères, dont l'adoption d'une stratégie de bonne gouvernance par le Forum politique et le début de sa mise en œuvre.

*... à la « persuasion »*

Si la conditionnalité financière semble être particulièrement efficace dans une situation de dépendance telle que connaît le Burundi, la « communauté internationale » a également influencé l'action publique dans le domaine de la « bonne gouvernance » à travers des « ressources humaines » et « cognitives » – détachement d'experts, financements d'enquêtes, interactions quotidiennes entre fonctionnaires nationaux et internationaux, etc. Ainsi, le processus d'élaboration de la stratégie et plus particulièrement la dernière phase de sa rédaction par la commission interministérielle est un bon exemple de cette « production conjointe » (Whitfield, 2009). En effet, bien que cette commission soit composée uniquement d'acteurs nationaux, les bailleurs de fonds interviennent directement sur le contenu de la stratégie *via* la mise à disposition de consultants comme nous l'a indiqué un membre de ladite commission :

*« Il y a vraiment eu un véritable ballet des partenaires au développement, les représentants de la Banque mondiale [...] sont venus [ils] ont lu un peu ce que nous avons produit et [ils] nous ont complétés, l'Union européenne a envoyé également quelques consultants qui ont lu, qui ont fait des observations, qui ont commenté, le PNUD aussi. En fait on a eu vraiment l'intervention de plusieurs partenaires techniques et financiers ce qui nous a permis de produire un draft provisoire » (entretien réalisé avec un ancien membre de la commission interministérielle chargée de rédiger la stratégie nationale de bonne gouvernance, Bujumbura, août 2014).*

En parallèle, la « communauté internationale » influence également le contenu de la stratégie à travers le groupe de coordination des partenaires et selon les dires d'un ancien haut fonctionnaire :

*« Lors des réunions du groupe sectoriel bonne gouvernance, on épluchait les différentes matières qu'il fallait mettre dans chaque*

*axe [...], et tout ce qui était retenu [par les bailleurs] était incorporé dans la stratégie » (entretien réalisé avec un ancien ministre, Bujumbura, septembre 2014).*

## L'État : acteur central de l'action publique

L'influence internationale se ressent particulièrement lors de l'élaboration de la stratégie nationale de bonne gouvernance, toutefois le poids des bailleurs de fonds doit être nuancé au moment de sa mise en œuvre. Depuis l'adoption de cette stratégie en octobre 2011, l'élite gouvernementale n'a cessé d'élaborer des mesures visant, non seulement, à réinterpréter les politiques définies dans son cadre, mais également à aller clairement à son encontre. Dès lors, une fois arrivé au terme de cette stratégie nationale et de son plan d'action, de nombreux rapports et indicateurs tant nationaux qu'internationaux soulignent le manque d'avancées dans les différents axes de la stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption<sup>18</sup>.

Les écarts entre les discours et les pratiques, que les approches néo-institutionnalistes abordent à travers le concept de « découplage », sont un phénomène connu des analystes de l'action publique (Meyer et Rowan, 1977). Celui-ci semble cependant accentué dans les sociétés africaines postcoloniales où la présence internationale contribue à :

*« [...] l'injection par l'extérieur d'une strate supplémentaire de normes, règles et d'institutions à la pluralité des normes existantes, sans les faire disparaître » (Fouilleux et Balié, 2009 : 140).*

Plus concrètement, dans un contexte « sous régime d'aide », les gouvernements africains pratiquent un « double langage » (Hiboux, 1998), dès lors qu'ils adoptent les « standards internationaux » tout en gérant « les conditions de reproduction de leur pouvoir et de leur autorité selon des normes politiques fort différentes » (Chauveau *et al.*, 2001 : 150). Ainsi, au moment de formuler des instruments contraignants, l'action

---

<sup>18</sup> Voir notamment les sites internet suivants : [www.olucome.bi](http://www.olucome.bi), [www.transparency.org/country](http://www.transparency.org/country), [www.moibrahimfoundation.org](http://www.moibrahimfoundation.org), [info.worldbank.org/governance/wgi/](http://info.worldbank.org/governance/wgi/) (consultés le 6 octobre 2015) ; et le rapport de International Crisis Group (2012).

publique se resserre autour de l'État qui reprend une place centrale (Nakanabo Diallo, 2014) rendant par là même les leviers des bailleurs de fonds inefficaces.

### *Du discours...*

Alors que la stratégie nationale de bonne gouvernance avait été validée par les hautes autorités de l'État lors du Forum politique de mai 2011, l'adoption de cette dernière, deux mois plus tard, par le Conseil des ministres devait représenter une formalité. Toutefois, les ministres refusent d'approuver la stratégie en l'état et demandent à retravailler le document. À ce niveau, le ministre de la Bonne Gouvernance affirme avoir « reçu toutes les foudres du ministre de la Justice » lorsqu'il a présenté, au Conseil des ministres, la partie de la stratégie se référant à la mise en place d'une Haute Cour de justice – seul organe compétent pour juger le chef de l'État pour haute trahison (entretien réalisé avec un ancien ministre, Bujumbura, août 2014). Le ministre de la Justice lui aurait fait part de son objection en affirmant en pleine séance :

*« Monsieur le ministre de la Bonne Gouvernance, ça ce n'est pas possible, il faut tenir compte de notre contexte. Si vous mettez en place cette structure, ça sera dramatique, n'importe qui va initier des procès au président et ça risque de créer le chaos » (entretien réalisé avec un ancien ministre, Bujumbura, août 2014).*

Plus précisément, dans le procès-verbal de ce Conseil des ministres, il est mentionné que la stratégie doit être retravaillée dans l'idée « d'adapter les exigences des partenaires aux réalités et aux valeurs burundaises »<sup>19</sup>. Pour ce faire, il est spécifié qu'il faut « supprimer les formulations contraires à la souveraineté nationale » et « reformuler les stratégies dans le domaine de la justice »<sup>20</sup>.

À la suite de ce Conseil des ministres, une commission est nommée pour retravailler le document et une nouvelle version de la stratégie comportant des modifications majeures est transmise aux bailleurs de fonds en septembre 2011 (ministre conseiller, chargé de la coopération,

---

<sup>19</sup> PV Conseil des ministres, juillet 2011, archive personnelle.

<sup>20</sup> *Ibid.*

bailleur bilatéral, Bruxelles, octobre 2015). La « communauté internationale » et plus particulièrement la Belgique – qui avait conditionné le décaissement de 50 millions d’euros à l’adoption de cette stratégie – font pression sur le gouvernement pour qu’il revienne en arrière. Le 20 octobre 2011, le Conseil des ministres finit par adopter une version de la stratégie proche de celle validée lors du Forum politique de mai. Cependant, si le paragraphe dédié à la Haute Cour de justice est inscrit comme action prioritaire dans l’axe 1 de la stratégie, les membres du gouvernement ne semblent pas enclins à la mettre en place. À ce sujet, un ministre nous signale que, au moment des négociations qui ont précédé l’adoption du document, certains membres du gouvernement ont dit :

*« Bon voilà laissons tomber, mais nous savons ce que nous allons faire, ça veut dire qu’après ils ne mettront jamais en place cette Cour, même si la stratégie est là » (entretien réalisé avec un ancien ministre, Bujumbura, août 2014).*

Donnant du crédit à cette révélation, il faut mentionner que, quatre ans plus tard, le Burundi ne possède toujours pas de Haute Cour de justice.

Si les exemples sont nombreux, le « double langage » qu’on observe dans le domaine de la justice est particulièrement illustratif de la juxtaposition « de règles officielles non appliquées ou non applicables, [...] et des règles "de fait", elles-mêmes diverses » (Chauveau *et al.*, 2001 : 150). Ainsi, les discours « officiels » du président Pierre Nkurunziza et le contenu de la stratégie de bonne gouvernance alignés sur le référentiel global en termes de « bonne gouvernance » apportent au Burundi une certaine légitimité internationale et deviennent des références dans les rapports du gouvernement avec les bailleurs de fonds. L’adoption de la stratégie en 2011, peu de temps après la réélection de Pierre Nkurunziza à la tête de l’État, permet au gouvernement du CNDD-FDD de percevoir le plus longtemps possible les financements internationaux. D’ailleurs en octobre 2012, les principaux bailleurs de fonds promettent d’importantes sommes au Burundi, lors d’une conférence organisée à Genève. Néanmoins, face à ce double langage, les bailleurs de fonds ne semblent pas dupes et en 2014 un fonctionnaire international relève au sujet de la stratégie que :

« Sur le papier c'est un plan excellent accepté par tout le monde, mais la mise en œuvre laisse à désirer dans la mesure où il n'y a pas vraiment de volonté politique derrière, [tout en rajoutant que] comme toujours, c'est pour le show. [Le gouvernement] met en place des mesures pour faire plaisir aux bailleurs, mais après il n'y a rien de concret qui sort » (entretien réalisé avec un conseiller politique, coopération multilatérale, Bujumbura, février 2014).

### *... à la survie de l'élite politique*

Malgré un travail de « dépolitisation » (Ferguson, 1990) orchestré par les bailleurs de fonds *via* une assistance technicienne, les mesures dites de « bonne gouvernance » – pluralisme politique, État de droit, lutte contre la corruption, etc. – demeurent toujours hautement politiques et touchent directement à la reproduction du pouvoir (Cartier-Bresson, 2000, cité par Jacquemot, 2010). En effet, dans le contexte burundais, les « normes internationales » en termes de « bonne gouvernance » entrent en contradiction avec les logiques de reproduction du pouvoir que l'on pourrait qualifier de « néo-patrimoniales ». Selon ce concept développé par J.-F. Médard (1991) :

« [...] en raison de l'absence de fondements symboliques bien intériorisés par les populations, c'est-à-dire de légitimité, [l']État ne [peut] se faire accepter que par une politique de coercition d'un côté, de distribution, de patronage, de l'autre » (Médard, 1991 : 105).

Plus précisément, sans être l'apanage du CNDD-FDD, l'élite burundaise se maintient au pouvoir notamment à travers l'accumulation des ressources, l'entretien de relations clientélistes, la personnalisation du pouvoir et la conduite de pratiques coercitives<sup>21</sup>. Fait parlant, c'est à travers un important système de récompenses à l'intention de ses soutiens potentiels que le CNDD-FDD consolide sa position politique. En 2011, un sondage affirme qu'un cinquième de la population burundaise vote pour quelqu'un qui lui a promis du travail, ce taux passe même à 41 % chez les électeurs indécis (Helbig de Balzac *et al.*, 2011). L'accès à des postes dans

---

<sup>21</sup> Voir notamment Nimubona (2010) et Vandeginste (2009).

la fonction publique est d'autant plus important qu'il est difficile d'en trouver dans le secteur privé<sup>22</sup>.

À mesure que les élections de 2015 se rapprochent, l'élite au pouvoir élabore des politiques qui visent avant tout à garantir sa réélection, quitte à s'éloigner du référentiel de la « bonne gouvernance ». La question de la liberté de parole permet d'illustrer ce phénomène. Depuis son élection en 2005, le CNDD-FDD a une grande méfiance envers les médias et la « société civile » qu'il perçoit comme proches de l'opposition. Si dans l'axe 1 de la stratégie consacré à la gouvernance politique et démocratique, il est mentionné parmi les actions prioritaires la « promotion d'une presse libre et responsable » et « l'émergence d'une société civile dynamique », le gouvernement du président Nkurunziza n'a cessé d'adopter des mesures allant à l'encontre de ces objectifs. Premièrement, une loi adoptée en 2013 limite les droits et les libertés des organisateurs de manifestations et de réunions publiques qui peuvent être tenus responsables au civil et au pénal des infractions commises en ces occasions. Deuxièmement, en ce qui concerne la presse, une loi adoptée en juin 2013 porte notamment atteinte au secret des sources et à la liberté d'informer<sup>23</sup>. En parallèle à ces restrictions légales, le CNDD-FDD s'appuie largement sur la violence pour se maintenir au pouvoir. Il a mis en place une véritable politique d'intimidation envers les acteurs de la scène médiatique et associative burundaise qui s'est fortement intensifiée depuis mai 2015 et le début des manifestations contre le troisième mandat du président Nkurunziza<sup>24</sup>. Dès lors, les forces de l'ordre et en particulier la police nationale du Burundi (PNB) utilisent de manière quasi quotidienne la violence pour réprimer, emprisonner de manière abusive, voire tuer des manifestants, des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme.

---

<sup>22</sup> Le Burundi est l'un des pays les plus pauvres du monde. En 2014, son indice de développement humain (IDH) le classait à la 180<sup>e</sup> place sur 187 (voir la fiche pays : [hdr.undp.org](http://hdr.undp.org)).

<sup>23</sup> Cela dit, suite à d'intenses contestations de la « société civile » certains articles litigieux ont été invalidés par la Cour constitutionnelle alors que d'autres ont été supprimés par l'Assemblée nationale après que la loi ait été révisée en mars 2015.

<sup>24</sup> En 2009, Ernest Manirumwa, vice-président de l'Observatoire de la lutte contre la corruption et les malversations économiques (Olucome), a été assassiné. Bien que globalement ignoré par les acteurs internationaux, cet événement a structuré les discussions autour de l'élaboration de la stratégie de bonne gouvernance.

Alors que les bailleurs de fonds dénoncent régulièrement les répressions conduites par la PNB, il est intéressant de rappeler que cette même police a été amplement renforcée par ces mêmes acteurs internationaux à travers l'axe 1 de la stratégie consacré à l'État de droit.

## Conclusion

Au regard des éléments présentés dans cet article, l'analyse des politiques publiques dans le domaine de la « bonne gouvernance » au Burundi permet de penser l'État dans sa complexité. Si la stratégie nationale de bonne gouvernance s'aligne sur les priorités définies par les bailleurs de fonds, l'élite du CNDD-FDD au pouvoir n'a de cesse d'élaborer des mesures allant à son encontre. Malgré une continuité dans le soutien apporté par la « communauté internationale » à la « bonne gouvernance », le parti au pouvoir dispose non seulement d'une marge de manœuvre lui permettant une certaine réinterprétation du référentiel global, mais également d'une véritable capacité de blocage. Ainsi notre analyse démontre que l'influence exercée par les bailleurs de fonds se situe avant tout au niveau bureaucratique, c'est-à-dire par des interactions entre les fonctionnaires de l'administration burundaise et internationale ainsi qu'au niveau des discours politiques. Cependant, les questions de « bonne gouvernance » demeurent toujours hautement politiques et les leviers des bailleurs de fonds visant à influencer les politiques publiques dans ce domaine, sont mis en échec lorsque les « standards internationaux » entrent en contradiction avec les modalités de reproduction du pouvoir burundais. Dès lors, l'action publique se recentre autour de l'élite dirigeante et l'influence internationale doit être fortement nuancée.

Depuis 2015, alors que la stratégie nationale de bonne gouvernance est arrivée à son terme, le pays est confronté à une importante crise politico-sécuritaire. Élément central du processus de paix, en 2000, les politiques de « bonne gouvernance » n'ont pas atteint les objectifs escomptés et c'est sous le signe de la violence ainsi que de la peur que débute le troisième mandat du président Nkurunziza (International Crisis Group, 2016). En parallèle, les récentes coupes des bailleurs de fonds ont, en réduisant les capacités de redistribution du régime, non seulement conduit à un rétrécissement des cercles bénéficiaires, mais également renforcé les



besoins du CNDD-FDD d'asseoir son pouvoir par la coercition. Dans ce contexte, la stratégie de bonne gouvernance n'a pas été reconduite contrairement à ce qui était initialement prévu.

## Bibliographie

- BERGAMASCHI I., 2011, « "Appropriation" et lutte contre la "pauvreté au Mali", interprétations, pratiques et discours concurrents », *Revue Tiers Monde*, 205 : 135-150.
- BRISEID M., COLLINSON L., KLEIN R. et SCHJETLEIN L., 2008, « Domestic Ownership or Foreign Control? A content Analysis of Poverty Reduction Strategy Papers from Eight Countries », Occasional Paper, n° 5, London, Crisis States Research Centre, 67 p.
- CHARLES C., DIJAKOVIC V., KAEMPFER M. et KOZLOVA M., 2007, « Vers l'harmonisation des conceptions de la gouvernance ? », in FABRE J., MEISEL N. et OULD-AOUDIA J., « Conception de la gouvernance, Regards croisés de la Banque mondiale, de la Commission européenne et du PNUD », note d'analyse en ligne, <http://www.institut-gouvernance.org/docs/note1-irg.pdf> (consulté le 9 février 2019).
- CHEMOUNI B., 2014, « The 2015 Elections in Burundi: Towards Authoritarianism or Democratic Consolidation ? », *DemocracyinAfrica.org*, 3 février, <http://democracyinAfrica.org/2015-elections-burundi-towards-authoritarianism-democratic-consolidation/> (consulté le 28 mars 2019).
- CASTEL-BRANCO C., 2008, « Aid Dependency and Development a Question of Ownership? A critical View », Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Economicos, 61 p.
- CHAUVEAU J.-P., LE PAPE M. et OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2001, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », in WINTER G. (éd.), *Inégalité et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala : 145-162.
- CHRÉTIEN J.-P., 2000, « Le Burundi après la signature de l'accord d'Arusha », *Politique africaine*, 80 : 136-151.

- CORNWALL A. et BROCK K., (novembre) 2005, « Beyond Buzzwords. "Poverty Reduction", "Participation" and "Empowerment" in Development Policy », London, United Nations Research Institute for Social Development, 26 p.
- CURDES, 2007, « Focus groups sur la gouvernance au Burundi », 3 au 12 avril 2007, Rapport final, Bujumbura, 49 p.
- CURTIS D., 2012, « The international peacebuilding paradox: power sharing and post-conflict governance in Burundi », *African Affairs*, 112(446) : 72-91.
- DEBONNEVILLE J., DIAZ P., 2013, « Les processus de transfert de politiques publiques et les nouvelles techniques de gouvernance. Le rôle de la Banque mondiale dans l'adoption des programmes de conditional cash transfers aux Philippines », *Revue Tiers Monde*, 216 : 161-178.
- ENGUÉLÉGUÉLÉ M., 2008, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et Sociétés*, 27(1) : 3-28.
- FERGUSON J., 1990, *The Anti-politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FINNEMORE M., 1993, « International Organizations as Teachers of Norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy », *International Organization*, 47(4) : 565-597.
- FOUILLEUX È. et BALIÉ J., 2009, « Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique », *Pôle Sud*, 31 : 129-149.
- HASSEUTEUFEL P., 2011, *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- HARRISON G., 2001, « Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania », *Development and Change*, 32(4) : 657-679.
- HELBIG DE BALZAC H., INGELAERE B. et VANDEGINSTE S., 2011, « Pratiques de vote et pensées politiques des électeurs durant les élections de 2010 au Burundi », Discussion Paper, ISSN 2033-7329, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 48 p.
- HIBOU B., 1998, « Retrait ou redéploiement de l'État », *Critique internationale*, 1, octobre : 151-168.

- HYDEN G. et COURT J., 2002, « Governance and Development », World Governance Survey Discussion Paper 1, United Nations University, 34 p.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2012, « Burundi : La crise de corruption », Rapport Afrique, n° 185, Bujumbura/Nairobi/Bruxelles, 21 mars, 32 p.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2016, « Burundi anatomie du troisième mandat », Rapport Afrique, n° 235, Nairobi/Bruxelles, 20 mai, 26 p.
- JACQUEMOT P., 2010, « La résistance à la "bonne gouvernance" dans un État africain. Réflexion autour du cas congolais (RDC) », *Revue Tiers Monde*, 204(4) : 129-146.
- MÉDARD J.-F. (éd.), 1991, *États d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala.
- MEYER J.W. et ROWAN B., 1977, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *The American Journal of Sociology*, 83(2) : 340-363.
- NAKANABO DIALLO R., 2013, « Politique de la nature et nature de l'État. (Re)déploiement de la souveraineté de l'État et action publique transnationale au Mozambique », thèse de doctorat en science politique sous la direction de Dominique Darbon, université de Bordeaux, Bordeaux, 574 p.
- NAKANABO DIALLO R., 2014, « Les paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Mondes en développement*, 165 : 51-63.
- NIMUBONA J., 2010, « Le masque ethnique du clientélisme politique au Burundi », in Darbon D. (éd.), *Le comparatisme à la croisée des chemins. Autour de l'œuvre de Jean-François Médard*, Paris, Karthala : 99-111.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2005, « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle », Forum à haut niveau, Paris, 28 février - 2 mars.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2004, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, 96 : 139-62.
- PALIER B. et HASSENTEUFEL P., 2001, « Le social sans frontières ? Vers une analyse transnationaliste de la protection sociale », *Lien social et Politiques*, 45 : 13-27.

- PALIER B. et SUREL Y., 2005, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 : 7-32.
- PLANK M., 1993, « Aid, debt and the end of sovereignty », *Journal of Modern African Studies*, 31(3) : 407-430.
- POUILLAUDE A., 1999, « La "bonne" gouvernance, dernier-né des modèles de développement. Aperçu de la Mauritanie », Documents de travail, n° 37, Centre d'économie du développement, université Montesquieu-Bordeaux IV, Bordeaux, 31 p.
- RAFFINOT M., 2010, « L'appropriation (ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, 149 : 87-104.
- RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, 2008, « Étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi », Bujumbura, 80 p.
- RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, 2011, « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption », Bujumbura, 78 p.
- RISSE T., ROPP S. et SIKKINK K. (éds), 1999, *The Power of Human Rights, International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- UVIN P., 2010, « Structural causes, development co-operation and conflict prevention in Burundi and Rwanda », *Conflict, Security & Development*, 10(1) : 161-179.
- VANDEGINSTE S., 2009, « Le Burundi à la veille des élections de 2010 : entre la voie du dialogue et celle de la violence politique », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*, in MARYSSE S., REYNTJENS F. et VANDEGINSTE S. (éds), Paris, L'Harmattan : 71-88.
- WHITFIELD L. et MAIPOSE G., 2008, « Gérer la dépendance : les causes de la faible "appropriation" dans les pays africains, et les stratégies pour en sortir », note analyse, n° 34, Oxford, Oxford University, 8 p.
- WHITFIELD L. (éd.), 2009, *The New Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press.
- WORLD BANK, 1989, « Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study », Washington, 322 p.



Justine Hirschy est chercheuse en sociologie  
Institut des sciences sociales et politiques, université de Lausanne (Suisse)  
E-mail : justine.hirschy@gmail.com





## **Lu et à lire**

---





# **Anthropologie impliquée, anthropologie appliquée ou anthropologie publique : les anthropologies anglo-saxonnes au-delà ou en deçà du développement ?**

## **Public Anthropology in a Borderless World**

Sam Beck and Carl A. Maida (eds.), 2017 (2015), Oxford, Berghahn Books, Studies in Public and Applied Anthropology, vol. 8, 412 p.

## **Anthropology and Public Service. The UK Experience**

Jeremy MacClancy, 2017, Oxford, Berghahn Books, 202 p.

## **Theoretical Scholarship and Applied Practice**

Sarah Pink, Vaike Fors and Tom O'Dell (eds.), 2017, Oxford, Berghahn Books, Studies in Public and Applied Anthropology, vol. 11, 254 p.

*Jean Copans*

À première vue, de manière quasi réflexe, les expressions ou qualificatifs d'« anthropologie publique », de « pratique appliquée » et de « service public » évoquent pour des chercheurs français et les lecteurs de cette revue le champ des études du développement et de la consultance qui l'irrigue. Et pourtant, à trois exceptions près (Brésil, Mexique, Ghana), les 33 textes qui composent ces trois ouvrages n'abordent que les terrains des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Suède<sup>1</sup> même si les domaines concernés sont des plus classiques et vont du développement communautaire urbain aux politiques d'insertion des migrants ou encore des politiques carcérales à celles de l'apprentissage numérique. Les expériences relatées relèvent toutes de la discipline de l'anthropologie. En France la plupart de ces recherches et de ces interventions seraient considérées comme relevant de la sociologie, de la psychologie sociale, de

---

<sup>1</sup> Les auteurs des études au Sud sont, à une exception près, originaires de l'Occident, en poste ou financés par ce dernier. Il s'agit là, selon nous, d'une situation qui relève plus du développement que de l'immersion publique.

la science politique voire de la géographie, des sciences sociales impliquées de longue date dans la préparation ou l'évaluation des politiques publiques officielles nationales. La première leçon évidente qu'impose la lecture de ces trois ouvrages (et d'un grand nombre d'autres volumes de cette même collection initiée en 2003 et dirigée par S. Pink, professeure d'anthropologie en Australie<sup>2</sup>) est que l'ethnologie et l'anthropologie font partie du domaine public et qu'à ce titre elles manifestent une compétence généraliste, non limitée à un certain type de populations ou d'acteurs très particuliers, qui seraient étrangers par définition et de surcroît « exotiques ».

Bref l'anthropologie est considérée ici comme une science sociale de l'ordinaire administratif et politique ; elle est reconnue comme un interlocuteur valable par les autorités locales, régionales ou nationales sans avoir besoin d'une bénédiction internationale ou humanitaire supplémentaire. J. MacClancy, responsable du recueil britannique, met très clairement en lumière les responsabilités des enseignements et des programmes universitaires (et par conséquent des anthropologues enseignants eux-mêmes) en matière de dé-exotisation de la discipline. Il conclut d'ailleurs son recueil par une brève postface qui suggère quelques pistes pédagogiques et concrètes pour apprendre à pratiquer les terrains « sociaux » (au sens de travail social et public) de chez soi et non en expatriation.

Notre première impression, tirée du récit de toutes ces expériences et des multiples façons d'aborder le social dans une perspective de diagnostic, d'évaluation et de transformation, est donc qu'il s'agit effectivement ici de développement au sens bien connu du terme. La science fondamentale de l'anthropologie ne disparaît pas du tout pour autant mais elle se voit confrontée à une réalité banale et immédiate et non pas lointaine, par nature différente. À confronter ces trois ouvrages, seul celui de MacClancy nous rappelle l'anthropologie appliquée coloniale comme une expérience appliquée originelle. Beck et Maida se contentent, si l'on peut dire, de rappeler les grandes lignes des contestations américaines des années 1965-75 qui manifestaient à la fois la dénonciation de l'anthropologie au service des guerres impériales américaines (qui resurgit ces dernières années avec l'engagement militaire en Afghanistan et ses demandes de conseils anthropologiques<sup>3</sup>) d'une part et son désir de mieux saisir les effets des pouvoirs économiques et politiques nationaux (voir le célèbre texte de

---

<sup>2</sup> Cette dernière est également coéditrice d'un des volumes en recension.

<sup>3</sup> Voir l'article de J. Bonhomme (2007) et l'ouvrage récent édité par des responsables du *Human Terrain Systems*, M. McFate et J.H. Laurence (2015). Lire également le compte rendu de cet ouvrage par N. Israel (2017).

L. Nader publié en 1972<sup>4</sup>) et des luttes qui les défient à commencer par celles de populations amérindiennes. Il est vrai que l'anthropologie américaine appliquée remonte tout autant aux années 1920, comme l'anthropologie britannique, mais MacClancy ne fait remonter qu'aux années 1970 le début d'une anthropologie appliquée à l'espace national britannique. Ni les deux éditeurs américains ni l'éditeur britannique, ni même les éditeurs australiens et suédois n'évoquent le cas français. Il s'agit là d'une ignorance tout à fait normale puisque le champ du développement (par définition étranger, au « Sud ») ne fait pas partie de leurs réflexions alors que ce dernier constitue depuis un demi-siècle notre seul terrain d'application ou d'implication de la discipline anthropologique.

## L'Anthropologie publique en action

Le volume le plus ambitieux et le plus problématisé est celui de Beck et Maida. L'expression de « sans frontières » désigne le champ mondial de l'anthropologie mais les auteurs n'ont pas souhaité recourir au terme américain synonyme de *global* qui sous-entend des perspectives analytiques spécifiques<sup>5</sup>. Cette image ne renvoie pas plus à la remise en cause des nationalismes méthodologiques qui séparent encore trop souvent les anthropologies du Nord occidental, dominantes, de celles du Sud encore en gestation ou très mimétiques. En fait l'usage du terme de frontière prend ici un sens très précis puisque plusieurs chapitres abordent en effet la question du passage des frontières par les migrants mexicains et le devenir de ces derniers. On se rend compte que depuis au moins 20 ans de nombreux programmes institutionnels et associatifs américains se penchent très concrètement sur cette question et que le recours officiel à l'anthropologie pour l'étudier ou même pour contribuer à rédiger des circulaires ou des textes législatifs nationaux est légitime et récurrent. Ainsi J. Heyman évoque des visites de lobbying à Washington avec des associations et des responsables communautaires, pratiques qu'on ne risque même pas d'imaginer en France. Nous ne pouvons pas ici rentrer dans le détail de toutes les contributions ni examiner de manière critique les différentes façons de conduire cette anthropologie dite publique. Celle-ci a déjà

---

<sup>4</sup> Un ouvrage de la collection *Studies in Public and Applied Anthropology* est d'ailleurs entièrement consacré à cette problématique du *studying up* et à ses variantes : voir R. Stryker et R.J. Gonzalez (2014). J'en recommande vivement la lecture.

<sup>5</sup> Pour un examen de cette problématique lire J. Copans (2016). L'ouvrage de Beck et Maida est dédié à l'anthropologue américain Eric Wolf, néo-évolutionniste marxisant très engagé dans les années 1960-70. Voir notamment son ouvrage, *Europe and the People Without History* (1982). Un seul de ses ouvrages est disponible en français, *Les guerres paysannes au vingtième siècle* (1974).

derrière elle une longue histoire d'au moins deux décennies. L'un des auteurs, M. Singer, notait qu'en 2007 il n'y avait que 475 liens sur internet vers l'expression « *public anthropology* » alors que trois ans plus tard, en 2010, on pouvait déjà en comptabiliser 4 570 ! L'anthropologie publique n'est ni au service exclusif des institutions publiques en tant que telles ni *a contrario* l'arme intellectuelle et critique des associations, ONG ou mouvements qui exprimeraient la contestation de ces dominations. Elle est encore moins la posture radicale de dénonciation purement universitaire ou militante, en surplomb d'une immersion pragmatique, qui se manifeste uniquement par des textes ou des pétitions. Mais elle est en fait tout cela à la fois, selon les circonstances, les situations et l'engagement des chercheur(e)s. Elle est, au sens très américain et sociologique du terme, une anthropologie des communautés en mobilisation, qu'elles soient d'origine sociale, « ethnique » ou carrément politique. J. Heyman aborde d'ailleurs ce problème de définition très frontalement en confrontant les positions réformistes et radicales dans une série d'encadrés présents dans le chapitre.

L'apport de ces contributions est ensuite leur portée à la fois très personnelle et très réflexive. La plupart des anthropologues décrivent très minutieusement les conditions et les effets de leurs implications dans les luttes et mouvements auxquels ils se sont identifiés parfois pendant plus d'une décennie. Certains même des auteurs produisent de véritables autobiographies qui explicitent leurs rapports tant à leurs employeurs professionnels qu'à leurs « employeurs » communautaires. C'est le cas notamment des deux éditeurs ou encore de M. Singer, anthropologue médical très connu pour ses travaux sur les effets du VIH, ou encore de L. Lamphere, l'une des fondatrices de l'anthropologie féministe activiste il y a plus de 40 ans, qui a étudié les communautés féminines laborieuses notamment chez les Indiens navajos.

L'anthropologie publique est une anthropologie qui insiste sur la co-construction du savoir mais d'un savoir utilisable collectivement pour des finalités aussi bien administratives et concrètes que politiques, en un mot donc publiques. Il s'agit d'agir pour le changement social de manière informée et réflexive ce qui assigne par définition une fonction extra-académique à l'anthropologie sociale. Non seulement il s'agit de rendre transparent le processus de formulation théorique mais aussi d'évaluer la nature spécifique des actions et des décisions prises d'une part par les communautés et d'autre part par les chercheurs anthropologues. Plus généralement la plupart des auteurs partagent le point de vue selon lequel l'anthropologie ne peut s'enfermer dans sa tour d'ivoire (universitaire) et qu'elle doit rendre compte des inégalités et dominations qui font l'histoire des populations habituellement étudiées par les anthropologues. L'anthropologie publique n'est pas soumise aux règles de la confidentialité comme l'anthropologie appliquée mais en même temps sa responsabilité ne peut se

réduire à la seule conscience engagée du chercheur ou encore à l'adhésion partisane d'un militantisme organisé non soumis à une discussion collective.

Notons que la plupart des auteurs, à la demande des éditeurs de l'ouvrage, brossent, de manière rapide mais aussi parfois de manière bien plus conséquente, les antécédents de l'anthropologie militante et/ou publique au plan national ou local (l'État, la ville, une administration particulière). En fait ces choix professionnels engagent peu les universités ou structures de recherche qui ne subventionnent pas ces terrains extra-académiques. C'est peut-être là que gît justement une des petites faiblesses de l'ouvrage : celui-ci discute très peu de manière concrète le fonctionnement proprement académique de la discipline qui exclut cette orientation de ses enseignements et de ses financements. Les terrains de l'anthropologie publique ne se réduisent pas à des terrains sociaux ou politiques sensibles et urgents car ce qui est pris en compte c'est d'abord la manière de conduire la recherche et le type de relations qui se noue entre tous les participants et contributeurs quels que soient leurs statuts et leurs rôles. La restitution des données, voire la forme prise par la diffusion des résultats, peut varier selon la position de chacun des coproducteurs. En tout cas la diffusion ne s'arrête pas aux portes des bureaux des collègues et aux bancs des amphis des étudiants comme pour l'anthropologie académique. Ainsi M. Singer présente succinctement une histoire de l'anthropologie publique et met en lumière les réflexions de R. Borofsky déjà évoquées par les deux éditeurs dans leur introduction qui insiste beaucoup sur la distinction entre publique et appliquée<sup>6</sup>. Signalons pour terminer qu'au moins trois des textes portent sur des pratiques artistiques (graffitis et tags) ou muséales ce qui élargit évidemment le sens commun de publique dans anthropologie publique.

Cette dernière est rapprochée par plusieurs auteurs de la conception de sociologie publique défendue par M. Burawoy qui a été successivement président de l'Association américaine puis de l'Association internationale de sociologie. Tout le monde cite sa célèbre adresse à la première en 2004 lorsqu'il en était le président<sup>7</sup>. La sociologie de Burawoy peut d'ailleurs être souvent qualifiée d'anthropologie sociale si l'on tient compte de sa manière d'étudier les ouvriers des mines de cuivre de Zambie au début des années 1970 ou plus tard les ouvriers

---

<sup>6</sup> Cet anthropologue de l'université de Hawaïi dirige justement la *California Series in Public Anthropology*.

<sup>7</sup> Voir M. Burawoy (2005). Celui-ci met à disposition sur son site toutes ses publications y compris de nature journalistique. Une rubrique spécifique est dédiée à la sociologie publique. On trouvera une version française éditée du texte cité dans la revue *Actes de la recherche en sciences sociales* (Burawoy, 2009).

américains par le biais de l'observation participante et du statut d'établi (comme les étudiants soixante-huitards français). Le lecteur français devrait tirer un très grand profit du texte de l'anthropologue norvégien, T. Hylland Eriksen, praticien de terrains également « exotiques » (à la grande différence de la majorité des contributeurs), qui propose de rapprocher l'anthropologie des sciences de la vie en cette période d'inquiétude quant à la durabilité des développements, ce qui est tout à fait pertinent.

Évidemment le monde sans frontières de Beck et Maida est largement nord-américain : de fait il ignore le Canada et ses incursions européennes sont très limitées. La question dite du développement et de l'humanitaire étant à l'évidence *off limits* et la similitude des problèmes sociaux, sur laquelle nous avons beaucoup insisté, ne va pas du tout de soi après une seconde lecture à tête reposée. Il n'en reste pas moins que cette tendance<sup>8</sup> interpelle fortement la tradition française très rétive non seulement à une utilisation non-académique de l'anthropologie (à la différence de nos collègues et voisins disciplinaires, sociologues, politologues ou géographes) mais même à l'initiation d'un débat serein autour de ce problème dont les retombées en termes de débouchés ne doivent pas du tout être sous-estimées. Encore une fois les anthropologues français du développement disposent de toutes les compétences et expériences pour lancer une telle dynamique. Favoriser l'apprentissage d'une anthropologie publique dans l'hexagone tant pour conforter l'insertion dans le champ mondial du développement que pour enrichir son patrimoine en expérimentant le champ hexagonal aux côtés des autres sciences sociales est un objectif professionnel et pédagogique qui mériterait bien des initiatives en ce sens.

## Le cas britannique : un exemple à suivre pour les anthropologues français ?

Le recueil édité par J. MacClancy répond parfaitement à cet objectif pour ce qui est du Royaume-Uni. Cet ouvrage présente à la fois une enquête de terrain auprès d'anthropologues « publics » et un ensemble de textes très personnels qui explicitent les potentialités et les limites d'un tel projet. À tous points de vue la situation du Royaume-Uni est plus comparable à celle de la France alors que le gigantisme et l'ancienneté du cas états-unien en matière de recherche appliquée et publique est véritablement un autre cas d'école. MacClancy part d'un double constat : d'une

---

<sup>8</sup> L'anthropologie publique n'est pas une École mais l'une de ses tendances, assez dogmatique semble-t-il, d'anthropologie activiste, porte ce nom si l'on en croit la description et l'expérience d'Angela Stuesse (2017) de son terrain conduit sous le patronage de l'École d'Austin animée par C. Hale.

part la plupart des docteurs en anthropologie au Royaume-Uni ne trouvent plus de travail à l'université et d'autre part leur recrutement dans la fonction publique ou les entreprises privées induit forcément de nouvelles pratiques et de nouvelles conceptions de la discipline. Ce dernier champ est très mal connu même s'il n'a pris forme que dans les années 1970 et qu'il ne se cantonne pas aux études de développement. L'éditeur s'efforce de repérer non seulement ce que la formation anthropologique apporte à l'emploi occupé mais aussi quelles sont les compétences apprises sur le tas et dans quelle mesure elles concourent à enrichir la perspective et les manières de faire de la discipline. Il examine les rapports entre ces nouvelles pratiques et la tradition de l'anthropologie universitaire, les tentatives de valorisation ou non par ces anthropologues, en un sens bureaucratisés, de leur identité première malgré la diversité des types d'emplois rencontrés dans la fonction publique. Si l'on fait abstraction de l'étude générale de l'éditeur sur cette expérience originale, les six chapitres présentent effectivement des domaines très spécifiques qui vont du ministère de la Défense au développement communautaire local (l'anthropologue est recruté dans sa propre petite ville natale !) en passant par la gouvernance en Irlande du Nord pendant les « événements », les services de santé ou le système carcéral. Un cas semble relever du « développement » à savoir les problèmes de communautés aborigènes déplacées puisque l'anthropologue, après avoir mené des recherches en Australie sur les mouvements de contestation aborigènes pour son doctorat à la LSE, est resté sur place d'abord au sein d'ONG locales puis du service public australien pour élargir ses premières préoccupations aux problèmes fonciers et juridiques soulevés par ces mêmes mouvements.

Cet ouvrage collectif est excellent car l'essentiel de son propos relève de ce qu'on pourrait dénommer une anthropologie du travail et de l'organisation de l'anthropologie dans le service public. L'une des anthropologues interviewées par MacClancy va même jusqu'à fournir son emploi du temps journalier (voir pp.30-31) ! La bureaucratisation extrême des pratiques professionnelles de la fonction publique, au point que les enquêtes élémentaires de base échappent paradoxalement aux anthropologues qui occupent des positions supérieures grâce à leur doctorat, éloigne progressivement (ou parfois brutalement) les anthropologues de leur culture identitaire initiale. MacClancy se demande même si la situation qu'il décrit n'est pas elle-même en train de disparaître, rayant carrément de la carte des formations universitaires la discipline de l'anthropologie. Les demandes sociales, les financements et les recrutements ne semblent pas en effet favoriser la diversification des tâches des anthropologues. L'avis de ses enquêtés est mitigée sur ce point : pour certains l'anthropologie reste un point de repère incontournable alors que d'autres estiment ne plus rien devoir à leur formation et ne pas devoir se prévaloir de leur corporatisme anthropologique. Avec l'accord de

l'éditeur, MacClancy termine son ouvrage par une espèce de postface qui est un véritable programme stratégique concret de formation pour celles et ceux qui voudraient s'engager dans une carrière d'anthropologie non universitaire. Il insiste sur la nécessité de références extra-universitaires de formation (y compris le fait de participer aux programmes Erasmus pour apprendre le fonctionnement d'autres anthropologies, mais c'était là avant l'éventualité d'un Brexit dur...) mais il pense que la formation théorique reste tout à fait indispensable car sans cette dernière l'anthropologie se réduirait à une simple collection de « trucs » techniques qualifiés de méthodes. Cet ouvrage me fait penser à la contribution de D. Lewis (2011) à l'ouvrage *Aidland* (Mosse, 2011)<sup>9</sup> qui décrit les évolutions de l'identité de travailleurs sociaux britanniques qui passent d'une expérience nationale à une expérience d'expatriation lors de recrutements par des ONG humanitaires.

Malgré le rappel constant, tant par Beck et Maida que par MacClancy (et par la plupart de leurs collègues réunis par leurs soins), de la nature spécifique et fondamentale de l'anthropologie, la question de l'évolution disciplinaire générale tant au niveau conceptuel qu'au niveau plus particulier des aires culturelles et thématiques couvertes (idéalement de manière comparatiste), l'objectif théorique apparaît comme très secondaire dans ces anthropologies publiques. Par exemple les animateurs actuels de la série d'ouvrages des presses de l'université de Californie en anthropologie publique vont jusqu'à dire que les meilleures ventes de leur série ne proviennent pas des anthropologues professionnels, ce qui semblerait confirmer à la fois ce désintérêt et cette impossibilité<sup>10</sup>.

## L'originalité des manières de faire suédoises et australiennes

Pourtant cet objectif reste décisif si l'on en croit mot à mot le titre du troisième ouvrage passé ici en revue, *Theoretical Scholarship and Applied Practice*. À première vue cet ouvrage se situe sur un plan nettement moins engagé idéologiquement et même pédagogiquement mais il soulève explicitement le lien entre les deux registres évoqués dans le titre à travers des études de cas britanniques, suédois et australiens qui semblent trop pragmatiques et même techno-sociaux, pour être comparés directement avec les domaines plus classiques abordés dans les deux ouvrages précédents<sup>11</sup>. Le point de départ est celui de la place des

---

<sup>9</sup> Cet ouvrage constitue le volume 6 de la collection dirigée par S. Pink. Voir notre compte rendu (Copans, 2013).

<sup>10</sup> Lire l'ouvrage de Borofsky intitulé *Why a public anthropology?* (4 chapitres) de 2011 en ligne sur : [publicanthropology.org](http://publicanthropology.org).

<sup>11</sup> La plupart des auteurs relèvent de départements de design, de communication ou même d'arts plastiques. S. Pink enseigne à l'université royale de technologie de Melbourne (RMIT)



pratiques d'application dans l'élaboration de l'anthropologie générale et du rôle des contextes et demandes interdisciplinaires. Se plaçant dans le sillage de l'anthropologue britannique, M. Strathern, les éditeurs notent le poids de la culture d'audit dans les institutions actuelles y compris dans celles qui financent la recherche anthropologique (Strathern, 2000). Les recherches les plus appliquées exigent une très grande attention à cause du caractère inattendu du déroulement des terrains ce qui soulève également la place de l'éthique dans les interventions sociales et non seulement dans leur observation et leur analyse. La plupart des évaluations éthiques se posent en préalable aux enquêtes alors qu'en réalité elles ne peuvent avoir de portée qu'au cours de ces dernières et lors de la prise en considération (ou non) de leurs résultats.

Il est certain que le caractère très pratique et « domestique » des sujets étudiés et surtout de la formulation des projets – à savoir les méthodes de communication, les questions des usages énergétiques ou encore l'emploi des moyens audiovisuels – peut sembler assez loin des terrains habituels des anthropologues, et même du développement. Cette complexité de l'exercice anthropologique conduit S. Pink à parler d'éthique processuelle à cause de l'enchevêtrement qui s'établit entre les perspectives disciplinaires habituelles, les contextes de contrôle dits éthiques, les rapports entre praticiens de disciplines différentes et la pluralité sociale et culturelle des publics fréquentés tant au cours des enquêtes qu'au cours des processus de rédaction puis de diffusion des résultats. Le dernier chapitre rédigé par T. O'Dell, l'un des éditeurs de l'ouvrage, et R. Willim aborde frontalement le thème porté par le titre. Le genre de la recherche appliquée implique une réflexion conceptuelle adaptée qui renvoie à une multitude d'objectifs parfois difficiles à définir *a priori*. Se référant à G. Marcus (1998) ces chercheurs considèrent que l'anthropologue doit se concevoir comme un acteur. Le projet analysé dans leur texte est celui de pratiques artistiques comme des performances qui s'adressent à des publics différents. Cette pluralité d'acteurs (artistes, anthropologues et publics variés) débouche sur une reconsidération et une réflexivité permanentes. L'analyse culturelle dans ce cas ne peut être que provisoire.

L'anthropologie est ainsi suspendue entre deux sinon trois mondes ce qui d'emblée met en péril la possibilité d'une théorisation aboutie qui puisse construire d'autres objets et surtout des objets différents. Cet aspect expérimental de la pratique anthropologique n'est pas nouveau en soi et il débouche sur une incertitude conceptuelle et méthodologique considérable puisque tous les acteurs, indépendamment de leur statut, sont « des partenaires épistémiques » comme les

---

qui est un établissement très réputé avec une antenne vietnamienne. Elle y dirige le Centre de recherche d'ethnographie digitale.

dénomment les deux anthropologues. Cette anthropologie plurielle suédoise est probablement fort éloignée des considérations en faveur d'une anthropologie publique, défendues par tous les auteurs et éditeurs des deux recueils précédents. Mais cette anthropologie est encore bien plus éloignée de la culture professionnelle française, pour ce que j'en connais. Je reconnais que ces conceptions disciplinaires ne m'attirent guère mais je reconnais aussi que leur caractère inusité n'interdit pas à leurs praticiennes et praticiens de soulever d'excellentes questions quant à la conduite de recherches appliquées participatives et que ces perspectives peuvent suggérer des interventions inédites dans n'importe quel champ de l'action sociale.

Les anthropologies publiques passées en revue ici ne partagent pas à l'évidence une culture anthropologique unique et commune au vu du caractère hétérogène voire hétéroclite de leurs inspirations ou de leurs programmes de recherche. Mais leur comparaison avec les traditions françaises laisse planer un certain goût d'exotisme car ces dernières restent très éloignées d'un engagement participatif tous azimuts sur les terrains français eux-mêmes. Même l'anthropologie du développement, telle qu'elle se présente dans les dernières publications des membres de l'APAD, ne correspond pas à ces immersions militantes ou au contraire expérimentales et performatives<sup>12</sup>. Faudrait-il expérimenter de tels exemples en France pour rattraper ce que certains pourraient percevoir comme un retard ou pour combler un décalage ? Aux lecteurs d'*Anthropologie & développement* d'en décider.

## Bibliographie

- BONHOMME J., 2007, « Anthropologues embarqués », *Laviedesidées*, décembre, <https://laviedesidees.fr/Anthropologues-embarques.html> (consulté le 31 mars 2019).
- BOROFISKY R., 2011, *Why a Public Anthropology?*, [publicanthropology.org](http://publicanthropology.org), <https://www.publicanthropology.org/why-a-public-anthropology/>.
- BURAWOY M., 2005, « "For Public Sociology" 2004 Presidential Address », *American Sociological Review*, 70, 1 : 4-28.
- BURAWOY M., 2009, « Pour la sociologie publique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 176-177 : 121-144.

---

<sup>12</sup> Voir par exemple Fresia et Lavigne Delville (2018).

- COPANS J., 2013, « Compte Rendu D. Mosse, *Adventures in Aidland* », *Sociologies Pratiques*, 27 : 193-197.
- COPANS J., 2016, « Le diable est-il dans le local, le global ou le mondial ? L'anthropologie sociale entre tradition globalisante et nouveauté mondiale globale », *Terrains/Théories*, 5, <https://journals.openedition.org/teth/819> (consulté le 31 mars 2019).
- FRESIA M. et LAVIGNE DELVILLE P., 2018, *Au cœur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*, Paris, Karthala/IRD/APAD.
- ISRAEL N., 2017, « Les *Human Terrain Systems* : un programme de recherche opérationnelle », *L'Homme*, 222 : 119-129.
- McFATE M. et LAURENCE J.H. (éds), 2015, *Social Science goes to War. The Human Terrain System in Iraq and Afghanistan*, London, Hurst.
- LEWIS D., 2011, « Tidy Concepts, Messy Lives: Defining Tensions in the Domestic and Overseas Careers of U.K. Non-Governmental Professionals », in MOSSE D. (éd.), *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development*, Oxford, Berghahn Books : 177-197.
- MARCUS G.E., 1998, *Ethnography Through Thick and Thin*, New Jersey, Princeton University Press.
- NADER L., 1972, « Up the Anthropologist: Perspectives Gained from Studying Up », in HYMES D. (éd.), *Reinventing Anthropology*, New York, Vintage Books : 284-311.
- STRYKER R. et GONZÁLES R.J. (éds), 2014, *Up, Down and Sideways: Anthropologists Trace the Pathways of Power*, Oxford, Berghahn Books.
- STRATHERN M., 2000, *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability*, London, Routledge.
- STUESSE A., 2017, « Anthropology for Whom? Challenges and Prospects of Activist Scholarship », in BECK S. et MAIDA C.A. (éds), *Public Anthropology in a Borderless World*, Oxford, Berghahn Books : 221-246.
- WOLF E., 1974 (1969), *Les guerres paysannes du vingtième siècle*, Paris, Maspero.
- WOLF E., 1982, *Europe and the People Without History*, Berkeley, University of California Press.





## **Du côté des thèses**

---



# Petro-Democracy: Oil, Power and Politics in Niger

*Jannik Schritt*<sup>1</sup>

Thèse de Doctorat (PhD), Institute for Social and Cultural Anthropology,  
University of Göttingen, 2018, 367 p.

## Abstract

In 2008, Niger signed an oil contract with China National Petroleum Corporation (CNPC) over the Agadem oil block located in the far eastern region of Diffa; and in 2011, they inaugurated the country's first and only oil refinery near Zinder, the second biggest city, situated in the country's south-east. While the inauguration had been planned as a major celebration to mark the coming of oil, it soon became a highly contested political event. That day, with new President Mahamadou Issoufou coming from the capital Niamey (located in the west of the country) to Zinder to mark the occasion, youths set alight tire street barricades and clashed with police. The protests turned into violent riots some days later with youth clashing with security forces in the streets, burning down a police station and looting a bank. Two people were killed and several were injured.

Using in-depth ethnographic material collected over 13 months of fieldwork from 2011 to 2014 within the methodological framework of the extended case method, the book takes the event of the oil refinery's inauguration as point of departure to ask the overall research question how oil becomes a source of economic, political and socio-cultural transformation. Critically discussing the resource curse thesis and rentier state theory as well as contributions from an emerging anthropology of oil (introduction), the thesis combines ethnographic analysis with a processual perspective to focus on the process of Niger entering the oil-age, the making of its petro-infrastructure, and the forms of political contestation and resistance that turned around the issue of oil. Based on the tradition of the Manchester School, but reformulated in light of contemporary social theory (chapter 2), the extended case method is used to extend out from the ethnographic description of the inauguration to the historical processes and structural conditions that made the celebration and contestation possible in the first place: first, to the colonial and postcolonial entanglements in the quest for Niger's natural resources (chapter 3), and then to political conflicts that were played out on the public political stage after the signing of the oil contract in 2008

---

<sup>1</sup> E-mail : [jannik.schritt@posteo.de](mailto:jannik.schritt@posteo.de)

Disponible en ligne : <http://hdl.handle.net/11858/00-1735-0000-002E-E4A7-B>

(chapter 4). The main section of the book then focuses on the political arena that formed in Zinder around the inauguration (chapter 5). It shows the political work that turned the opening ceremony into a highly contested event and thereby contributed to making oil into a social and political reality, reconstructing social and political difference and reinforcing patterns of domination. In the next step, abstracting from the ethnographic material, the historically sedimented patterns of domination in Niger are analyzed to sketch the contemporary socio-political configuration of the country (chapter 6). These sedimented patterns of domination are then placed in relation to the politics of the oil infrastructure (chapter 7). Doing so enables an understanding of how the spatial dispersion of the petro-infrastructure in Niger over different administrative regions produced and connected different publics. Furthermore, it makes visible how local historical narratives of repression and marginalization were stitched together to reconfigure collective identities in Niamey, Zinder and Diffa. Finally, the transformation of Niger into an oil state is analyzed, mainly focusing on the period from the beginning of oil production in 2011 until the time of writing in 2018, to understand how entanglements of Western and Chinese economic, political and military forces shape such a development (chapter 8). The empirical findings are then used to theorize on the signficatory, temporal, material, and spatial dimensions of an oil state in the making, arguing that oil acts as a “catalyst” rather than as a “blessing” or a “curse”. As a catalyst, oil transforms pre-existing structures into a new resource-political configuration. In the case of Niger, a formerly authoritarian uranium-based state was transformed into a “petro-democracy” (conclusion).

The thesis “Petro-Democracy” is of particular interest for all scholars working on Nigerien politics and society or on African oil production. Moreover, it might be of interest for students and senior scholars alike who are interested in African politics and the state, protest movements, civil society, China in Africa, capitalism, and assemblage theory.





## **Annexes / Appendices**



## Bureau APAD – 2018-2020

---

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

Barbara **Bentz** (APDRA, France)

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

Marie **Deridder** (LAAP, UCL, Louvain-la-Neuve, Belgique), trésorière adjointe

Elieth **Eyebiyi** (LASDEL, Parakou, Bénin)

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

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

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

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

Eric **Komlavi Hahonou** (Roskilde University, Danemark)

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

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

Jacinthe **Mazzocchetti** (LAAP, UCL, Louvain-la-Neuve, Belgique)

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

Anneke **Newman** (Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Belgique)

Fatoumata **Ouattara** (IRD, Marseille, France)

Alexis **Roy** (IMAF, Paris, France)

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](mailto:contact@apad-association.org)

Site web : [www.apad-association.org](http://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/>).**