

Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne

Maurice Enguéléguélé

Volume 27, Number 1, 2008

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/018045ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/018045ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)

1703-8480 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

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. <https://doi.org/10.7202/018045ar>

Article abstract

From 1990 on, public policy analysis has progressively been introduced into the field of Africanism. Along with such development, however, comes a controversy : the relevance of that specific mode of study of the management and regulation of societies would not be pertinent with regards to Africa. Indeed, this continent would symbolize the absence of political power institutionalization ; disorder would appear as a more adequate mode of regulation. This contribution will emphasize, on the contrary, that such an approach substantially enlarges the political approach of Africanism.

QUELQUES APPORTS DE L'ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE À L'ÉTUDE DU POLITIQUE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Maurice Enguéléguélé
*Faculté de droit et de science politique
de l'Université de Picardie*

L'analyse des politiques publiques connaît depuis 1990 – à la faveur de l'engagement des transitions¹ démocratiques et de l'actualité corrélative liés à la problématique du renforcement des capacités de l'État africain² – une entrée progressive dans l'africanisme marquée par des emprunts à la *policy analysis*³ anglo-saxonne et à l'école française des politiques publiques⁴. Les études empiriques se multiplient, les espaces de confrontation théorique (colloques, journées d'étude, *disputacio* épistolaire...) connaissent une montée en force ; la demande de consultation des bailleurs de fonds et/ou des pouvoirs publics accentue encore le phénomène.

-
1. Nicolas Guilhot et Philippe Schmitter, 2000, «De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des Democratization Studies», *Revue française de science politique*, n^{os} 4-5, p. 615-631 ; Graciela Ducatenzeiler, 2001, «Nouvelles approches à l'étude de la consolidation démocratique», *Revue internationale de politique comparée*, vol. 8, n^o 2, p. 191-198.
 2. Voir, entre autres, la livraison 2001 de *L'Afrique politique* consacrée aux «Réformes des États africains», Paris, Karthala Centre d'étude d'Afrique noire, 285 p. ; Dominique Darbon, 2003, «Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ?», *Revue française d'administration publique*, n^{os} 105-106, p. 135-152 ; Jeffrey Herbst, 2000, *State and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, Princeton University Press ; Dele Olowu, 2002, «Introduction. New Public Management : An African Reform Paradigm ?», *Africa Development*, vol. XXVII, n^{os} 3-4, p. 1-16, dossier spécial «Besoin d'État», *Politique Africaine*, 1996, n^o 61.
 3. Douglas E. Ashford (dir.), 1978, *Comparing Public Policies. New Concepts and Methods*, Beverly Hills, Sage ; Wayne Parsons, 1995, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, UK, Brookfield, US.
 4. Voir, notamment : Jean-Claude Thoenig, 1985, «Les politiques publiques», dans *Traité de science politique*, sous la dir. de Madeleine Grawitz et Jean Leca, tome IV, Paris, Presses universitaires de France ; Yves Meny et Jean-Claude Thoenig, 1989, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France.

Ce développement se fait cependant simultanément à celui d'une controverse sur la pertinence même de ce mode particulier d'étude de la gestion et de la régulation des sociétés, largement éprouvé dans les pays occidentaux, où il permet d'apprécier l'articulation entre *policy* et *politics*, pour le terrain africain : ce dernier symboliserait l'absence d'institutionnalisation du pouvoir parce que celui-ci ne s'y incarne pas dans le type idéal de la bureaucratie légale rationnelle⁵, c'est-à-dire dans le moule de l'État wébérien, et le désordre⁶ y serait un mode de régulation heuristiquement plus porteur. L'occasion est ici donnée de prendre parti⁷ en soulignant au contraire que cette approche enrichit considérablement l'africanisme politique. Trois précisions s'imposent à ce stade.

Sans revenir sur les apories normativistes et le conservatisme théorique irriguant généralement ces critiques, il faut reconnaître que l'étude de l'action publique y a été engagée à un moment où il fallait répondre et se positionner par rapport à un triple défi⁸ : l'occurrence dans l'africanisme politique de la question non résolue de la nature de l'État africain⁹ ; la crise de cet État¹⁰ (de ses capacités redistributives et de régulation, du renouvellement de ses élites, de la légitimité de ses dirigeants, du contrôle de son territoire...) ; la nécessité d'engager enfin une réflexion sur les conditions internes du développement et les bonnes pratiques susceptibles d'améliorer les performances en matière de lutte

-
5. Thèse au demeurant fort ancienne. Voir Thierry Michalon, 1984, *Quel État pour l'Afrique ?* Paris, L'Harmattan.
 6. Patrick Chabal et Jean-Pascal Daloz, 1999, *L'Afrique est partie. Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica.
 7. Norbert Elias, 1998, *Engagement et distanciation*, Paris, Pocket, collection «Agora», p. 29 ss.
 8. Maurice Enguéléguélé, 2002, «L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les apports de la notion de référentiel et du concept de médiation», dans *L'Afrique politique*, Paris, Karthala, p. 233-253 ; Dominique Darbon, 2004, «Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques?», dans Alessandro Triulzi et Maria Cristina Ercolessi (dir.), *State Power and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Feltrinelli.
 9. Voir, entre autres : Jean-François Médard (dir.), 1991, *États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala ; Jean-François Médard, 2006, «Le modèle unique d'État en question», inédit, *Revue internationale de politique comparée*, numéro spécial «Jean-François Médard», vol. 13, n° 4, p. 683-684.
 10. Voir, entre autres : Jean-François Bayart, 1989, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard ; Jean-François Bayart, Stephen Ellis et Béatrice Hibou, 1997, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Complexe, collection «Espace international» ; Luc Sindjoun, 2002, *L'État ailleurs : entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica.

Résumé. L'analyse des politiques publiques connaît depuis 1990 une entrée progressive dans l'africanisme. Ce développement s'accompagne cependant d'une controverse sur la pertinence de ce mode particulier d'étude de la gestion et de la régulation des sociétés pour le terrain africain : ce dernier symboliserait l'absence d'institutionnalisation du pouvoir et le désordre y serait un mode de régulation heuristiquement plus porteur. L'occasion est ici donnée de prendre parti en soulignant, au contraire, que cette approche enrichit considérablement l'africanisme politique.

Abstract. From 1990 on, public policy analysis has progressively been introduced into the field of Africanism. Along with such development, however, comes a controversy : the relevance of that specific mode of study of the management and regulation of societies would not be pertinent with regards to Africa. Indeed, this continent would symbolize the absence of political power institutionalization ; disorder would appear as a more adequate mode of regulation. This contribution will emphasize, on the contrary, that such an approach substantially enlarges the political approach of Africanism.

contre la pauvreté¹¹. Face à l'ampleur de ces difficultés, certains africanistes vont paresseusement conclure que, dans ces entités écroulées et fragiles dont les administrations sont en miettes¹², il n'est pas possible de penser en termes de *politiques*, c'est-à-dire de prétendre exporter un modèle d'étude de la gestion et de la régulation des sociétés, qui est le

-
11. Claude Aké, 1996, *Democracy and Development in Africa*, Washington DC, Brookings Institutions ; Goran Hyden, 1999, « Rethinking the Study of African Politics », dans *Governance and Democratisation in West Africa*, sous la dir. d'Oluwu Dele, Adebayo Williams et Kayode Soremekun, Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, Dakar, p. 9 ss. ; Léonora Angeles, 2004, « New Issues, New Perspectives : Implications for International Development Studies », *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 25, n° 1.
 12. Selon la formule de François Dupuy et Jean-Claude Thoenig, 1985, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard. Voir, dans le même sens, le concept de « *tattered bureaucracies* » de Catherine Boone, 2003, *Political Topographies of the African State. Territorial Authority and Institutional Choice*, Cambridge, Cambridge University Press. On retiendra dans ce travail la définition des « *États fragiles* » proposée par la France. Dépassant l'acception purement gestionnaire développée par les institutions de Bretton Woods ainsi que les pays anglo-saxons, elle est basée sur cinq grilles de fragilités : défaillance de l'État, impuissance de l'État, illégitimité ou non-représentativité des pouvoirs publics, défaillance de l'économie et fragilité de la société. Voir le *Papier de positionnement de la France sur la question des États fragiles*, Ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, 2007, p. 1-48. Le Canada retient la même approche de la notion. Voir « États fragiles ou développement défaillant ? », *Rapport canadien sur le développement 2008*, Agence canadienne de développement international.

produit d'une culture et d'une histoire singulière, dans d'autres cultures marquées par d'autres histoires singulières. Il ne saurait y avoir, pour ces analystes, de *policies* sur le terrain africain, puisqu'il n'y a pas de capacité; il n'y a pas non plus de capacité parce qu'il n'y a pas de représentation de ce qu'est l'État; puisqu'il n'y a pas d'État, il ne peut pas y avoir d'action publique¹³. Ces causalités doivent être rapportées à la très faible différenciation des rapports État-société, l'absence d'obligation de résultat et de souci d'efficience pour les acteurs publics dont elle ne serait que l'expression d'intérêts contingents, la claire conscience pour les ressortissants de son impact que l'action publique ne vise pas seulement à résoudre des problèmes, mais aussi et peut-être surtout à capter des ressources matérielles rares au point que certains observateurs puissent parler d'une *African way of policies*.

De fait, l'adoption de ce type d'analyse procède alors de questions simples: pourquoi «ça marche» dans certains secteurs et/ou pays? Comment leurs sociétés tiennent-elles encore alors que nombre de cassandres annoncent régulièrement leur disparition ou leur explosion inéluctable en raison notamment du retrait, de l'impuissance ou de la déliquescence de l'État avec lequel elles se confondraient? Interrogation faussement naïve car ces appréciations négatives occultent les questions importantes des éventuelles transformations de ses modes d'intervention et des recompositions de son action dans un environnement en mutation pour ne retenir que destruction, disparition et perte de contrôle.

Sans nier l'existence de ces phénomènes, l'option retenue de manière pragmatique par les *policy analysts* africanistes aura été d'abord de renoncer à se poser la question de la pertinence ou de la possibilité de l'exportation-importation de ce modèle d'étude du politique et, à partir du constat de fait de sa diffusion à l'État africain, d'observer que ce mimétisme n'a pu déboucher sur une duplication des modèles occidentaux de *policies* et en interroger l'économie. Ils vont ensuite s'attacher au questionnement du fonctionnement réel¹⁴, au quotidien, en action¹⁵ et au concret¹⁶, de l'État africain, en s'inscrivant dans la perspective

13. Pour une vue sommaire de ce type de raisonnement, lire Jean-Pascal Daloz, 2006, «Au-delà de l'État néo-patrimonial. Jean-François Médard et l'approche élitaire», *Revue internationale de politique comparée*, numéro spécial «Jean-François Médard», vol. 13, n° 4, p. 619-620.

14. Voir dans ce sens, notamment et même si sa démarche est critiquable sur d'autres plans, Jean-Pierre Olivier de Sardan, 2004, «État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique», *Politique africaine*, n° 96, p. 139-162.

15. Bruno Jobert et Pierre Muller, 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, Presses universitaires de France.

16. Jean-Gustave Padioleau, 1982, *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France.

ouverte par John P. Nettl et Eric A. Nordlinger qui le considèrent comme une variable des processus d'intervention publique¹⁷. Dépassant enfin le débat entre constructivistes et formationnistes¹⁸, et réinvestissant l'analyse de Christopher Clapham¹⁹, ils vont porter l'attention sur les logiques qui n'entrent pas facilement dans le schéma lisible mais réducteur de l'institutionnalisation et de la non-institutionnalisation de cet État, en postulant l'existence d'institutions dans ces entités politiques et sociales «en formation; [...] l'institutionnalisation [y étant] une question de degré» et l'État existant toujours un peu, fût-ce dans les cas extrêmes, «un État qui comporte malgré tout certains éléments d'étatisation [...] et fonctionne à sa façon²⁰». L'enjeu de l'étude de cette entité sociale et politique spécifique à partir des *policies* sera justement d'en interroger le fonctionnement réel, mais également de déterminer et de saisir quels en sont les moments instituants et de quelle manière ces institutions, une fois en place, ouvrent à des entrepreneurs politiques de nouvelles perspectives d'utilisation ou d'interprétation non initialement prévues et qui sont difficiles à contrôler, nourrissant par là même une dynamique d'institutionnalisation.

Par ailleurs, à *politique publique*, on préférera l'expression *action publique*, en ayant de cette dernière une acception large permettant de couvrir l'activité de la puissance publique dans un domaine, mais également toutes celles d'autres acteurs – éventuellement privés –, articulées dans l'espace public en la matière²¹. L'ambition est de dépasser la perspective du vieil institutionnalisme dans laquelle les autorités publiques de ces États agissent selon une *finalité choisie*, à partir d'objectifs et de moyens définis *a priori*, qui s'adressent à des cibles réceptives (modèle synoptique), pour envisager la manière renouvelée où ces acteurs ne

-
17. John P. Nettl, 1968, «The State as Conceptual Variable», *World Politics*, vol. 20, n° 4, p. 559-592; Eric A. Nordlinger, 1987, «Taking the State Seriously», dans *Understanding Political Development*, sous la dir. de Myron Weiner et Samuel P. Huntington, Toronto, Little Brown and Company, p. 353-390.
 18. Voir Bruce Berman et John Lonsdale, 1992, *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa*, Portsmouth, James Currey.
 19. Christopher Clapham, 1998, «Degrees of Statehood», *Review of International Studies*, vol. 24, n° 2, p. 143-157.
 20. Jean-François Médard, 2006, «Le modèle unique d'État en question», inédit, *Revue internationale de politique comparée*, numéro spécial «Jean-François Médard», vol. 13, p. 689.
 21. Sur cette perspective, voir: Jonathan N. Moyo, 1992, *The Politics of Administration: Understanding Bureaucracy in Africa*, Harare, Sapes Book; Dominique Darbon, 2004, «Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II», *Politique africaine*, n° 96, p. 169; Patrice Duran, 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ; Jean-Pierre Gaudin, 2004, *L'action publique. Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz; Pascale Laborier et Danny Trom, 2003, «Introduction», dans *Historicités de l'action publique*, sous la dir. de Pascale Laborier et Danny Trom, Paris, Presses universitaires de France, p. 11.

possèdent plus le monopole des cadres de production et de l'offre de biens publics, mais doivent au contraire *faire avec* une multitude d'autres acteurs qui projettent leurs *finalités vécues* dans le processus de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation de ces interventions publiques (modèle des ajustements mutuels). Cette approche permettra de comprendre la complexité des jeux de domination et de clientélisme impliqués par ces interventions publiques, de percevoir la multiplicité des espaces d'interactions et des parties prenantes qu'elles mobilisent, de saisir le fonctionnement de l'État en Afrique dans sa banalité quotidienne, d'appréhender les processus de construction du sens (*policy framing*), des problèmes et des politiques (*agenda setting*).

Enfin, la majorité des travaux africanistes sur l'action publique mobilisent le néo-institutionnalisme²² et un constructivisme modéré²³, en même temps qu'ils s'inscrivent dans la perspective de la sociologie historique compréhensive wébérienne. Cette dernière postule que les institutions des diverses sociétés ne sont pas incomparables et qu'on peut les ordonner en un système universellement valable de concepts à condition que l'analyse soit aussi près que possible des intentions des acteurs étudiés, des sens qu'ils entendent donner à leurs activités et à leurs interactions.

Sur ces bases, et sans prétendre faire de l'analyse de l'action publique, le nouvel alpha et oméga de la compréhension du politique en Afrique, nous reviendrons d'abord sur quelques hypothèses anciennes qu'elle réactive en suscitant un nouvel intérêt pour une validation empirique ou qu'elle éclaire sous un autre jour ; nous examinerons ensuite sa contribution pour résoudre la question de la production de régulations efficaces et légitimes dans les sociétés africaines.

UNE SOCIOANALYSE DE L'ACTION DE L'ÉTAT AFRICAIN

La meilleure illustration du basculement opéré par l'analyse de l'action publique est qu'elle conforte le dépassement de la conception de l'État africain comme entreprise de domination caractérisée par ses efforts pour imposer un ordre politique global, en lui substituant une perspective centrée sur ses *outcomes*, c'est-à-dire son aptitude et sa capacité à résoudre des problèmes dans un environnement changeant au sein duquel le dilemme pour les pouvoirs publics est de se montrer

22. Voir Mamoudou Gazibo, 2002, «Le néo-institutionnalisme et l'analyse comparée des processus de démocratisation», *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, p. 139-160; et Mamoudou Gazibo, 2005, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

23. Peter Berger et Thomas Luckmann, 1986, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridien-Klincksieck.

simultanément *responsive* (conscients des problèmes ainsi que des attentes – souvent contradictoires – des populations et de leurs partenaires internationaux), *accountable* (susceptibles de rendre compte de leur action, ce qui suppose qu'ils savent ce qu'ils font et quels en sont les résultats) et *problem-solving* (capables de produire ou de coproduire des solutions efficaces)²⁴.

Le retour sur la problématique des *insiders*

L'analyse de l'action publique revient ainsi d'abord sur la problématique des *insiders* en insistant sur le nécessaire dépassement entre les approches du politique « par le haut » ou « par le bas²⁵ », qui renvoient en la matière, pour la première à une entrée par des médiateurs²⁶ recrutés dans le cercle restreint des élites (autorités gouvernementales et administratives, élus, experts nationaux et/ou internationaux, *brokers*, *gate keepers* ou courtiers²⁷...) et, pour la seconde, aux destinataires (ressortissants de l'impact, administrés, sans parole). En raison de la différenciation des positions occupées par ces catégories d'acteurs dans la hiérarchie sociale et politique, chacune de ces voies renvoie à des phases différentes : l'identification des problèmes, la formulation des solutions, la prise de décisions et l'évaluation pour les uns ; la mise en œuvre pour les autres.

Les travaux empiriques font cependant apparaître la fragilité de cette optique binaire : ils montrent que la formalisation et l'application d'actions publiques résultent d'interactions intenses, imbriquées entre acteurs aux positions parfois très éloignées. Outre ceux du *haut*, elles mobilisent ceux issus de groupes sociaux dominés, généralement présumés *outsiders*, passifs, incompetents et voués à la discipline.

24. Sur l'articulation de ces trois défis, voir : Hyden, « Rethinking the Study of African Politics », p. 9 ; et Gérard Winter (dir.), 2000, *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, Institut de recherche pour le développement.

25. Christian Coulon, 1972, « Système politique et société dans les États d'Afrique noire. À la recherche d'un système conceptuel nouveau », *Revue française de science politique*, vol. 22, n° 5 ; Christian Coulon, Jean-François Bayart et Yves André Faure, 1981, « La politique en Afrique noire. Le haut et le bas », *Politique africaine*, n° 1.

26. Pierre Muller, 1994, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, collection « Que sais-je ? », p. 50.

27. Jean-Pierre Olivier de Sardan, Jean-Pierre Chauveau et Thomas Bierschenk, 2000, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, Mayence, Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement, 318 p.

Mieux, la participation de ces derniers est loin d'être symbolique²⁸ : ils agissent directement sur les options retenues, leurs réajustements ainsi que leur nature et leur ampleur. L'analyse par l'action publique impose en fait un questionnement des passerelles et des interactions entre *haut* et *bas* qui sont indissociables, en même temps qu'elle donne une possibilité de repenser le rapport État-société et, plus spécifiquement, d'étudier les mécanismes complexes par lesquels les *policy outsiders* deviennent des acteurs légitimes du *policy process*. Elle délimite également un des questionnements de la contribution de cette société au changement, ses trajectoires et ses dynamiques dans et entre les pays d'Afrique subsaharienne : chaque action publique en est en effet porteuse, bien qu'elle prenne aussi en compte la forme de pratiques anciennes et « routinisées ». Cependant, à travers le lien entre un problème (*issue*), une population (*insiders*) et des choix ou des orientations retenus, on peut considérer qu'elle se définit toujours par rapport au changement, soit que les acteurs qu'elle implique cherchent à promouvoir la transformation de leur environnement, des pratiques ou des comportements, soit qu'ils aient pour objectif d'en freiner ou d'en contrôler l'évolution.

Le recadrage de la place et l'importance des *stakeholders*

L'analyse de l'action publique recadre ensuite la place et l'importance des *stakeholders*. Sur le terrain africain, comme ailleurs²⁹, cette action a toujours été irréductible aux processus de représentation politique nationaux. Les recherches montrent qu'elle est le résultat de séquences d'intervention³⁰ – *streams* – (politique, technique, adminis-

28. Voir Maurice Enguéléguélé, 2005, « Démocratie locale et délibération au Cameroun. L'exemple des municipalités », dans Patrick Quantin (dir.), *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Paris, Karthala, Centre d'étude d'Afrique noire, p. 133-154 ; Fanny Chabrol, « Politique publique contre le VIH/SIDA au Botswana », *Revue africaine de sciences sociales et de la culture*, n°s 1-2, 2005 ; Phil-René Oyono, 2006, « Acteurs locaux, représentation et politics des éco-pouvoirs dans le Cameroun rural post-1994 », *Revue canadienne d'études du développement*, vol. 27, n° 2.

29. Voir Theda Skocpol, 1992, *Protecting Soldiers and Mothers : The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, p. 58 ss. ; Pierre Muller et Yves Surel, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, p. 73 ss.

30. Voir Vincent Lemieux et Valéry Ridde, 2005, *Entre utilité de la théorie et importance des données empiriques. Le prolongement de la théorie des courants de Kingdon pour l'étude d'une politique publique en Afrique*, Communication présentée devant l'Atelier n° 20 du VIII^e Congrès de l'Association française de science politique, « L'analyse des politiques publiques. Entre science des modèles et science de l'enquête », Lyon, 14-16 septembre, inédit.

trative...) souvent engagées lors de conjonctures favorables hors des scènes politiques locales qui, loin d'être linéaires, s'enchevêtrent³¹ et mobilisent différents médiateurs qui interagissent dans divers *forums*³² en ayant recours à des ressources d'inégale valeur probante dans la production, la diffusion et l'imposition des référentiels³³. Chacun de ces forums – scènes plus ou moins institutionnalisées au sein desquelles ces acteurs ont des débats touchant de près ou de loin l'action publique concernée – est marqué par des règles du jeu spécifiques. Les enjeux qui y fondent les joutes sont construits localement, mais procèdent aussi d'agences internationales de normalisation et de standardisation des modes de gestion sociale relayées par les jeux d'acteurs nationaux. On peut ainsi distinguer trois principaux forums dans les pays d'Afrique subsaharienne :

- le forum scientifique des spécialistes, au sein duquel l'impératif de rigueur du raisonnement scientifique oriente les règles de l'argumentation et qui est occupé par des spécialistes (économistes du développement en matière de politiques de développement, épidémiologistes en matière de lutte contre le VIH/sida...);
- le forum des professionnels (paysans, enseignants du primaire, petits commerçants...) qui, en défendant une identité sociale particulière, développent leurs propres interprétations et représentations des actions publiques qui les concernent (en matière agricole, de rationalisation des effectifs de l'enseignement, de libéralisation ou d'encadrement des prix des produits de première nécessité...);
- le forum des communautés d'action publique composé de représentants des pouvoirs publics, des administrations, d'experts nationaux et internationaux, d'acteurs sociaux reconnus..., dans lequel l'enjeu de la négociation réside dans la construction d'ajustements entre différents intérêts, idées et représentations en présence, afin de délimiter le champ des solutions acceptables, de poursuivre ou de pérenniser les transactions politiques existantes. C'est ici que se fabriquent les normes des échanges politiques qui forment la trame de l'action publique dans ces États.

31. Sur cet enchevêtrement d'interactions multi-niveaux dans un autre contexte, voir John Loughlin (dir.), 2004, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford University Press; Alain Faure, Jean-Philippe Lerische, Pierre Muller et Stéphane Narath, 2007, *Action publique et changement d'échelles. Les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, collection «Logiques politiques», 380 p.

32. Bruno Jobert, 1992, «Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques», *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, p. 219-234.

33. Jobert et Muller, 1987, *L'État en action*, p. 70.

Ces différents forums sont loin d'être imperméables : les idées développées dans les uns sont parfois reprises dans les autres où elles peuvent être envisagées comme une alternative possible pour l'action publique à conduire. Sur un autre plan, les rapports entre acteurs internes et externes au sein du troisième forum sont loin d'être linéaires et mécaniques : ils ne se réduisent pas en toute hypothèse au jeu de la réception, de l'appropriation et de l'hybridation par les premiers d'idées et de schémas d'action produits par les seconds. Dans plusieurs situations, on peut observer des légitimations croisées ; les experts internationaux s'appuient sur les positions des autorités administratives pour faire avancer leurs idées au sein de leurs propres structures de rattachement, alors que les pouvoirs publics mobilisent les idées de leurs partenaires internationaux pour consolider leurs positions internes. On retrouve ici la complexité de la relation entre règles d'accès et de maintien au gouvernement (*politics*) et formes de production et de distribution des biens collectifs (*policies*).

Le renforcement des niveaux international et/ou supranational dans ces interactions engage inévitablement une discussion à savoir si les territoires nationaux, traditionnellement désignés comme réceptacles de l'action publique, et leurs entreprises de domination, qui s'attribuaient ou revendiquaient le titre d'autorités publiques productrices de ces politiques, disposent encore de possibilités d'action et des ressources pour s'imposer dans le jeu concurrentiel de la définition de la chose publique. Faut-il pencher pour l'interprétation unilatérale, catastrophiste et substantialiste de la disparition des jeux politiques nationaux et des capacités des gouvernements africains à résoudre les problèmes ou faut-il évoquer leur repositionnement, un ajustement de leurs modes d'intervention et de leurs ressources traditionnelles face à la nouvelle donne³⁴ ? L'analyse de l'action publique reprend l'hypothèse que la forte prégnance de contraintes externes ne signifie pas forcément absence de marge de manœuvre, perte de souveraineté ou retrait de l'État africain. Elle oriente vers une relecture de ces pistes, rendant compte du fait que la marginalisation des possibilités d'agir de l'État africain sur les structures d'ordre global s'accompagne d'une redéfinition de ses capacités et méthodes d'action, des processus de formalisation de ses stratégies,

34. Sur cette interrogation, lire, notamment : Janet Roitman, 1999, « Le pouvoir n'est pas souverain. Nouvelles autorités régulatrices et transformation de l'État dans le bassin du lac Tchad », dans *La privatisation des États*, sous la dir. de Béatrice Hibou, Paris, Karthala, Centre d'études et de recherches internationales, p. 163-196 ; et Daniel Bach, 1995, « Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique subsaharienne. Le mythe du hors-jeu », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 6, p. 1023.

des techniques et des moyens de mobilisation des ressources³⁵. Il est utile, pour comprendre cette liberté sous contrainte de l'État africain – génératrice de consensus contradictoires³⁶ –, de distinguer ses différents attributs et fonctions, notamment de différencier pouvoir et souveraineté étatiques, ou encore capacité de cet État à exercer un pouvoir et celle de maîtriser une autorité régulatrice (très concrètement maîtriser une action publique, de sa conception à son évaluation). Cette distinction permet notamment de voir comment la capacité régulatrice de l'État peut s'éroder alors que son pouvoir demeure et ne fait que se redéployer.

La modification des perspectives en matière de *policy process*

L'analyse de l'action publique modifie par ailleurs nettement les perspectives de l'africanisme politique en matière de *policy process*³⁷. Initialement développée pour pallier les limites des études de cas ou de la prise en compte d'un nombre limité d'entre eux, cette approche a pour but de comparer les processus de production et de mise en œuvre des interventions publiques à partir d'un questionnement des caractéristiques et des trajectoires des cadres institutionnels au sein desquels elles interviennent. Elle repose sur le postulat qu'il existe un rapport de causalité entre les processus de fabrication et le contenu concret des

35. Bonnie Campbell, 1997, «Reconceptualisation du rôle de l'État au Sud. Participation démocratique ou managérialisme populiste?», dans *Mondialisation des échanges et fonctions de l'État*, sous la dir. de François Crépeau, Bruxelles, Bruylant, p. 163-231; Bonnie Campbell, 2000, *Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État. Quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernance décentralisée de la Banque mondiale*, Actes de la journée d'études de l'équipe du Centre d'études sur le droit international et la mondialisation / Fonds pour la formation des chercheurs et l'aide à la recherche – Mondialisation, gouvernance et état de droit; Vito Tanzi, *The Role of the State and the Quality of the Public Sector*, Washington DC, International Monetary Fund, Working Paper, WP/00/36.

36. Bruno Palier et Yves Surel, 2005, «Les trois I et l'analyse de l'État en action», *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 29.

37. Sutapa Choudhury, 2006, *Is There a Third World Policy Process? A Case Study of Education Sector Response to AIDS in Malawi*, communication présentée au colloque l'Afrique des politiques publiques: Banalités des terrains ou illusions méthodologiques, Centre d'étude d'Afrique noire, Institut d'études politiques de Bordeaux, 3-4 mars; James Mahoney et Dietrich Rueschemeyer (dir.), 2003, *Comparative Historical Research*, Cambridge, Cambridge University Press; Olivier Giraud, 2003, «Le comparatisme contemporain en science politique. Entrée en dialogue des écoles et renouvellement des questions», dans *Stratégies de la comparaison internationale*, sous la dir. de Michel Lallemand et Jan Spurk, Paris, Presses du Conseil national de la recherche scientifique, p. 867-106.

dispositifs d'action publique. Sur ce double plan, les interprétations dérivées du type idéal wébérien du patrimonialisme³⁸ ou du modèle de la politique du ventre³⁹ ont longtemps exercé une influence sans partage dans l'africanisme. La conception du pouvoir et les conduites des autorités publiques qui en résultaient y étaient considérées par nombre d'auteurs comme les principaux freins à l'efficacité et à l'efficience des interventions publiques⁴⁰, le résultat moyen des « transitions » de la fin des années 1980 – initialement envisagées par ces derniers comme des outils de sortie du néo-patrimonialisme et de réforme de ces États – les confortant dans ce diagnostic⁴¹. En dépit de leur richesse, ces modèles ont posé plus de problèmes qu'ils n'ont permis d'en résoudre : ils ont d'abord eu tendance à s'enfermer dans une argumentation circulaire au sein de laquelle l'effet est supposé produire la cause autant que l'inverse, la corruption expliquant le mauvais gouvernement autant que la politique du ventre serait la clé des faibles performances de l'État ; ils n'ont ensuite pas permis de résoudre l'énigme de la persistance de l'État en Afrique ou, plus précisément, celle de la perte totale de ses capacités d'agir – au moins faiblement ou partiellement – sur le cours de son évolution. L'analyse de l'action publique revient sur ces limites et répond à ces interrogations.

D'une part, en effet, elle repositionne les institutions⁴² au centre du questionnement de l'étude croisée des problèmes (*policy problem*) et de l'offre de biens publics (*policy outputs*) dans les pays d'Afrique

-
38. Jean-François Médard, 1982, « The Underdeveloped State in Tropical Africa : Political Clientelism or Neo-Patrimonialism ? », dans *Private Patronage and Public Power : Political Clientelism in the Modern State*, sous la dir. de Christopher Clapham, Londres, Frances Printer.
39. Jean-François Bayart, Comi M. Toulabor et Jean Achille Mbembe, 1992, *Le politique par le bas en Afrique noire. Contribution à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala.
40. Voir, notamment, Michael Bratton et Nicolas Van de Walle, 1997, *Democratic Experiments in Africa. Regime Transition in Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 43-44.
41. Notamment : Francis Akindes, 1996, *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, Paris, Karthala ; Mwayila Tshiyembe, 1998, « La science politique africaniste et le statut théorique de l'État : un bilan négatif », *Politique africaine*, n° 71, p. 109-132 ; Adrian Karatnycky, 1999, « The Decline of Illiberal Democracy », *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 1, p. 112-125 ; Patrick Quantin, 2000, « La difficile consolidation des transitions africaines », dans *Démocraties d'ailleurs*, sous la dir. de Christophe Jaffrelot, Paris, Presses de Science Po, p. 479-506.
42. Patrick Quantin, 2005, « La redécouverte des institutions », dans *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, op. cit., p. 14-15 ; Michael Bratton et Donald Rothchild, 1992, « The Institutional Bases of Governance », dans *Governance and Politics in Africa*, sous la dir. de Goran Hyden, Michael Bratton, Boulder, Lynne Rienner Publishers, p. 263-284.

subsaharienne : produits de leurs configurations historiques, politiques et sociales particulières, ces institutions y sont vues comme des structures formelles, des normes sociales, des systèmes de symboles, des schémas cognitifs et des modèles moraux fournissant des cadres d'interprétation qui guident l'action humaine, y compris dans les situations d'échange stratégique où le calcul coût-avantage pèse sur les jeux d'acteurs. Les institutions ne sont donc pas ici considérées comme transparentes ou neutres (c'est-à-dire de simples instruments et ressources mobilisables par la stratégie des acteurs qui assouviennent leurs intérêts), coupées de leur environnement, enfermées dans leurs dogmes et occupées à produire leurs choses (politiques, paradigmes...) : elles sont bien le résultat et reflètent les ajustements mutuels indispensables au maintien de ces entités sociales et politiques si particulières. Par là même, l'analyse de l'action publique donne la possibilité d'étudier ces États en les situant dans la société globale et de questionner, dans leur fonctionnement, les carences structurelles dans certains secteurs et les réussites dans d'autres, les interprétations structurales et les stratégies d'acteurs, les homologies des configurations et des différences contextuelles, les libertés de choix d'acteurs et le poids des cadres prédéfinis des comportements, en plus de dégager des invariants par-delà le jeu subtil des dissemblances et des similitudes⁴³.

Sans remettre en cause l'existence de particularités propres aux États et aux bureaucraties africaines, le recentrage du regard sur les institutions rend par ailleurs possible l'interrogation du fonctionnement des rouages⁴⁴ et des réactions de chacun face à des problèmes identiques, qui émergent souvent au même moment et en présence de contraintes internes et internationales similaires. L'analyse de l'action publique permet alors de procéder à un triple déplacement de leur comparaison : de l'attention aux résultats des interventions publiques (articulée autour du couple ressemblances-différences ou centrée sur une variable explicative des réussites, des échecs ou des succès partiels⁴⁵) à celle de leurs processus de production ; de recherches quantitatives fondées sur un grand nombre de cas vers des études plus qualitatives à partir de cas plus limités ; de l'isolement de variables explicatives vers l'interaction entre différentes variables. Ce décentrement met l'accent

43. Lire Jean-François Médard, 1996, « Failure and Reform of the State in Sub-Saharan Africa: Suppressing or Consolidating the State ? », dans *Improved Natural Resources Management: The Role of Formal Organizations and Informal Networks and Institutions*, sous la dir. de Carl H. Marcussen, Occasional Paper, International Development Studies, Roskilde University, Denmark, p. 76-97.

44. Jean-François Médard, 2000, « L'État et le politique en Afrique, note de lecture de l'ouvrage de P. Chabal et J.P. Daloz, L'Afrique est partie. Du désordre comme instrument politique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n^{os} 4-5.

45. Sur cette grille, voir Jean-François Baré, 2001 (dir.), *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, Paris, L'Harmattan, p. 130-138.

sur les différences dans les processus nationaux de production des actions publiques, débouchant sur des typologies éclairantes sur l'existence de styles nationaux d'action publiques (*policies styles*) contrastés – en dépit des recommandations et des mobilisations internationales et au-delà de logiques sectorielles fortes, à partir du croisement de deux dimensions : le mode de prise en charge des problèmes publics par les institutions et la structure des interactions des différents acteurs qu'elles mobilisent⁴⁶. On peut alors poser comme hypothèse comparatiste que ce ne sont pas – ou pas uniquement du moins – les éléments structurels typifiant l'État en Afrique – pour autant qu'un consensus existe sur leur nature et qu'on les connaisse⁴⁷ – qui permettent d'expliquer les résultats, mais des facteurs qui découlent des contextes institutionnels et politiques nationaux comme la capacité de gouvernance et de coordination d'actions publiques transectorielles. Il en résulterait des répertoires nationaux d'action publique, marqués par une différenciation de la responsabilité publique ou privée ; une implication dissemblable de nouveaux publics ; une appropriation variable par les acteurs nationaux de cadres d'action produits à l'extérieur ; une marge de manœuvre différente laissée par le niveau national aux acteurs locaux ; une capacité différentielle d'«endogénéiser» des savoirs venant de l'extérieur, notamment de l'environnement international.

L'étude de l'action publique interroge et compare aussi nécessairement la pluralité des ordres de régulation dans les pays d'Afrique subsaharienne. Partant de l'observation que le niveau national s'y trouve aujourd'hui dépassé en la matière par le haut et par le bas sans pour autant être invalidé, les tenants de l'analyse de l'action publique font le constat de l'existence de régimes d'action publique caractérisés par une régulation multiniveau sur un triple plan⁴⁸ : l'émergence, la définition et la formalisation d'un problème public ; le traitement de ce problème au sens d'élaboration de référentiels qui serviront de cadre pour les solutions retenues ; l'institutionnalisation de ce traitement et de la définition associée. Cette grille d'analyse ouvre la voie à l'intégration de la dimension des discours sociaux (formulation des problèmes) qui interviennent comme un complément aux approches, en termes de régulation politique, centrées sur le rôle des acteurs dans le double

46. Dominique Darbon, 2006, « De la dépendance à l'autonomie. Comparaison de plusieurs configurations de politiques publiques en Afrique Australe », communication présentée au colloque *L'Afrique des politiques publiques. Banalités des terrains ou illusions méthodologiques*, Centre d'étude d'Afrique noire, Institut d'études politiques de Bordeaux, 3-4 mars.

47. Jean-François Médard, 1983, « La spécificité de l'État africain », *Pouvoirs*, n° 25, « Le pouvoir en Afrique », p. 5-21.

48. Maurice Enguéléguélé, 2007, « Régulation multi-niveaux et variation des échelles d'action publique dans les pays d'Afrique subsaharienne », *Revue camerounaise de relations internationales*, n° 4, p. 15-28.

contexte de l'action (où elles sont plutôt attentives au traitement des problèmes) et du pouvoir (où sont accentués les processus d'institutionnalisation). Elle donne également la possibilité de comparer la nature et les configurations spécifiques des joutes qui opposent acteurs internes et externes, nationaux et internationaux, voire transnationaux, publics et privés mobilisés par ces interventions publiques. Elle conduit enfin à s'interroger sur les enjeux liés aux changements d'échelles dans les systèmes politiques africains – effets de centralisation / décentralisation, intégration / différenciation...

Par le croisement de ces pistes se dessine une véritable socioanalyse de l'État africain de laquelle peuvent être dégagées des réponses aux interrogations laissées en friche par les approches en termes de *politics*.

La contribution à la réflexivité méthodologique

Si l'on prolonge l'investigation de ses apports, on peut souligner que l'analyse de l'action publique contribue au travail de normalisation de l'africanisme politique francophone en même temps qu'elle apporte une réponse à la problématique pendante des niveaux d'analyse pertinents.

Engagée depuis quelques années, la normalisation de la science politique africaine de langue française au sein de la science politique et du paysage des sciences sociales est aujourd'hui bien avancée. L'africanisme politique francophone a reconnu sa dette et son hétéronomie méthodologique à l'égard de disciplines voisines (sociologie, anthropologie, histoire, droit public...) ⁴⁹. Une majorité des africanistes s'attachent désormais à expliciter leur épistémologie et à rendre compte des méthodes et des techniques employées dans leurs travaux de terrain ainsi que de l'adéquation de ces dernières à l'objet étudié. Cette normalisation s'est notamment traduite dans des publications individuelles et collectives récentes dans lesquelles la place accordée aux enjeux de méthode était importante. Force est cependant de constater que ce nécessaire effort de mise au clair ⁵⁰ concernait jusqu'ici le territoire disciplinaire baptisé par l'usage de la *sociologie politique* – autrement dit le courant qui s'intéresse aux acteurs et aux groupes impliqués dans la compétition politique (sociologie électorale, partis politiques,

49. Voir, entre autres : Jean-François Médard, 1991, «L'Afrique et la science politique», dans *Les Afriques politiques*, sous la dir. de Christian Coulon et Denis Constant Martin, Paris, La Découverte, p. 276-285 ; Jean Copans, 1998, «Six personnages en quête d'un africanisme», dans *Politique africaine*, n° 69, p. 89-108 ; Mamoudou Gazibo, 2006, *Introduction à la politique africaine*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, collection «Paramètres».

50. Copans, «Six personnages en quête d'un africanisme», p. 105.

société civile...)⁵¹. Le territoire situé de l'autre côté de la *summa divisio* structurant aujourd'hui la discipline, usuellement désigné d'étude des *politiques publiques*, était resté en retrait – à quelques exceptions individuelles près – de cette dynamique ; payant sans doute le prix de leur institutionnalisation tardive en tant qu'objets d'étude, des liens qui ont longtemps perduré avec le droit public, le management public et la science administrative, mais peut-être aussi – et assez paradoxalement – d'un empirisme et d'un culte du terrain qui ont finalement pu se révéler dans certains cas peu propices à la réflexivité méthodologique.

L'analyse de l'action publique contribue au rattrapage de ce retard. Elle s'accompagne quasi systématiquement d'interrogations au regard des positions théoriques et des postures de recherche, des méthodes d'enquête utilisées pour saisir les représentations et les pratiques des acteurs (entretien, observation participante, statistiques, travail sur sources documentaires...), du statut de chacune de ces méthodes et des conditions de leur usage en sociologie de l'action publique, des éclairages qu'elles apportent et des cécités qu'elles ne permettent pas de lever. Cette clarification permet de dépasser un certain nombre de querelles stériles qui ont traversé l'africanisme politique francophone au moment des premiers questionnements sur les politiques publiques en Afrique, querelles opposant les tenants d'une sociologie de la compétition politique aux tenants d'une socioanalyse de l'action de l'État quant à la validité de leurs questionnements et à l'opérationnalisation de leurs recherches⁵².

S'agissant de la difficulté du choix d'un niveau d'analyse pertinent (*micro* ou *macro*), l'analyse de l'action publique permet d'explorer empiriquement les processus d'éclatement des centres de pouvoir et l'émergence de configurations originales qui ne peuvent être questionnées en s'appuyant sur les dichotomies traditionnelles. S'ouvre alors un vaste chantier empirique dans lequel la gouvernance sert de fil conducteur pour répondre à un certain nombre de questions portant sur l'intégration de bonnes pratiques, mais également sur les contextes et configurations politiques et sociales dans lesquels elle est élaborée et mise en œuvre, les modalités de coordination sociale qui contribuent

51. Par exemple : Patrick Quantin, 2004 (dir.), *Voter en Afrique. Comparaison et différenciations*, Paris, L'Harmattan ; Mamoudou Gazibo, 2006, « Partis politiques d'Afrique. Retour sur un objet délaissé », *Politique africaine*, n° 104, décembre ; René Otayek, 2002, « Vu d'Afrique : Société civile et démocratie. De l'utilité d'un regard décentré », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, p. 193-212.

52. Voir John R. Heilbrunn, 2006, « Analyzing Public Policies in Africa: An Exercise in Conceptual Transfer », communication présentée au colloque *L'Afrique des politiques publiques. Banalités des terrains ou illusions méthodologiques*, Bordeaux, Centre d'étude d'Afrique noire, Institut d'études politiques de Bordeaux, 3-4 mars.

à sa légitimation (participation, intermédiation, établissement de la confiance, prise en compte du genre, *empowerment...*), et la mesure, par des indicateurs objectifs et de plus en plus précis, de sa performance⁵³. Cette orientation implique pour les *policy analysts* africanistes des postures spécifiques : se donner pour objectif de revisiter à nouveaux frais des objets généralement appréhendés *par le haut*, dans une dimension macrosociologique et macropolitique ; privilégier une démarche de type interactionniste – sensible à l'enchevêtrement des logiques sociales et à la pluralité des jeux d'acteurs, ayant constamment recours à des variations d'échelle pour observer les phénomènes étudiés – visant une étude compréhensive de phénomènes transversaux, entre le local et le global ; loin de certaines dérives postmodernes, opter pour une socio-analyse multisite croisant *terrains*, situations et langages différents.

LA CONTRIBUTION À L'ÉTUDE DE LA PRODUCTION DE L'ORDRE DANS LES SOCIÉTÉS COMPLEXES

L'analyse de l'action publique renouvelle les réponses apportées par l'africanisme politique à cette problématique capitale. L'hypothèse retenue dans la plupart des travaux est, en effet, qu'ici comme ailleurs cette action ne sert pas (en tout cas pas seulement) à résoudre des problèmes de développement. Dire cela n'équivaut toutefois pas à nier la relation qu'elle a avec le traitement de ces problèmes, dont l'existence ne saurait être contestée. Il s'agit de mettre en évidence le fait que, au-delà de son incidence immédiate, toute action publique participe à la constitution d'un ordre social et politique dans les pays d'Afrique subsaharienne dans la mesure où des individus, parfois ceux généralement décrits comme incompetents, passifs et soumis à la discipline, se servent des processus de formalisation – qui les concernent ou qui les touchent pour certains – pour définir la nature et la dynamique des rapports sociaux et politiques. Les *policy analysts* africanistes retiennent à cet

53. Philippe Schmitter, 2005, *Democracy, Development and Good Governance : The Inseparable Links*, Annual Democracy and Governance Lecture, Center for Democratic Development at the British Council Hall, Accra, Ghana, 1^{er} mars ; Dominique Darbon, 2007, «L'institutionnalisation de la confiance politique dans les sociétés projetées. Du prêt-à-porter institutionnel à l'ingénierie sociale des formules politiques», *Working Paper*, 7th Global Forum Reinventing Government : Building Trust in Government, 26-29 juin, Vienne, Autriche ; Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi, 2005, *Governance Matters IV : Governance Indicators for 1996-2004*, [www.worldbank.org/wbi/governance/govdata]. Depuis 2006, toutes les sources de données détaillant ces indicateurs sont mises en ligne ; voir <www.worldbank.org/wbilgovernance>. Pages consultées le 27 mars 2008.

effet l'approche cognitive des politiques publiques⁵⁴ qui postule que ces dernières ne sont pas seulement des espaces de confrontation d'acteurs en fonction de leurs intérêts, mais aussi les lieux où une société donnée construit son rapport au monde et donc les représentations qu'elle se donne pour comprendre et agir sur le réel dans un environnement en mutation. Chaque action publique passe par la définition d'objectifs, qui vont eux-mêmes résulter d'une représentation du problème qu'elle vise à résoudre, de ses conséquences et des solutions envisageables pour le résoudre. Ce sont ces croyances partagées qui fournissent « la principale colle du politique⁵⁵ » en définissant « le champ des possibles et du dicible⁵⁶ » dans ces sociétés. Le recours à la perspective cognitive permet alors un éclairage sur les fonctions latentes de l'action publique sur le terrain africain dont l'impact⁵⁷ ne doit pas seulement être recherché dans une lecture spontanée de leurs résultats concrets, mais aussi dans un certain nombre de fonctions moins apparentes et pourtant capitales dans les processus de consolidation⁵⁸ politique : fonctions de stimulation, d'apprentissage, de légitimation et surtout de production de nouvelles règles de comportements politiques et sociaux. Dans le prolongement de cette piste, l'étude de l'action publique renouvelle le questionnement relatif à la situation de l'État africain dans un environnement mondialisé⁵⁹. C'est en somme la complexité de la relation entre

-
54. Approche développée par Pierre Muller, 1996, « Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 1 ; Pierre Muller, 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2. Pour une illustration de son application, voir Aurélie Latoures, 2006, « Mise en perspective de l'approche cognitive des politiques publiques à partir des terrains africains. L'exemple de la construction de l'excision comme problème public au Mali et au Kenya », communication présentée au colloque *L'Afrique des politiques publiques. Banalités des terrains ou illusions méthodologiques*, Bordeaux, Centre d'étude d'Afrique noire, Institut d'études politiques de Bordeaux, 3-4 mars.
55. Paul Sabatier, 1987, « Knowledge, Policy-oriented Learning and Policy Change », *Knowledge*, vol. 8, n° 4, p. 661.
56. Muller et Surel, *L'analyse des politiques publiques*, p. 48.
57. Impact dont la difficulté de mesure était déjà soulignée par Charles E. Lindblom, 1959, « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, vol. 19, n° 1.
58. Guilhot et Schmitter, « De la transition à la consolidation... », p. 615-631 ; Duca-tenzeiler, « Nouvelles approches à l'étude de la consolidation démocratique », p. 191-198.
59. John R. Heilbrunn, 2006, « Globalization, Models and Institutional Transfer to Africa », Communication au colloque *Modèles, fabrication et usages de la mondialisation*, Bordeaux, Centre d'étude d'Afrique noire, Institut d'études politiques de Bordeaux, 3 février, inédit ; David Held et Anthony McGrew, 2000, *The Global Transformations. An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge, Polity

action publique et problèmes publics qui est mise en évidence, à rebours de la croyance largement partagée selon laquelle elle serait – ou devrait être –, en Afrique, mécanique et/ou univoque⁶⁰.

Action publique et production de sens

Dans la réalité, les problèmes publics – plus précisément les enjeux ayant émergé ou été portés à l'attention des pouvoirs publics – sont pris en charge et font l'objet de tentatives de résolution par le biais d'un ensemble de décisions, d'orientations et/ou de pratiques dont on a vu que l'articulation est toujours particulière parce qu'elles résultent d'interactions qui mobilisent des acteurs aux positions et aux statuts divers et aux rationalités différentes. Autour de chaque enjeu se constituent par conséquent des systèmes d'action spécifiques au sein desquels vont se former des coalitions⁶¹ qui intègrent – en même temps qu'elles les débordent – les fractions⁶² mobilisées et qui vont porter et/ou transformer les réponses à apporter. Deux questions se posent alors : d'une part, celle des conditions d'une action collective dans ces contextes de forte hétérogénéité, voire d'incohérence ; d'autre part, celle de l'existence et des formes d'actions publiques complexes dans ces sociétés.

Le recours aux notions de traduction⁶³ et de transcodage⁶⁴ permet aux *policy analysts* africanistes d'élucider la fonction de mise en cohérence de l'action publique : ces notions rendent compte des opérations complexes d'agrégation de représentations, d'informations et de pratiques différentes et éparées pour les construire comme des totalités dotées de sens⁶⁵. Alors que la première éclaire l'activité de production de sens par la mise en relation d'acteurs autonomes et de transactions entre perspectives hétérogènes, la seconde renvoie au transfert « dans

Press, p. 9 ss. ; David Held, David Goldblatt, Anthony McGrew et Jonathan Perraton, 1999, *Global Transformation. Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press.

60. Voir, sur cette complexité, Jane Palpart et Henry Veltmeyer, 2004, « The Development Project in Theory and Practice : A Review of its Shifting Dynamics », *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 25, n° 1.

61. Vincent Lemieux, 1998, *Les coalitions. Liens, transactions, contrôles*, Paris, Presses universitaires de France.

62. Bayart, *L'État en Afrique*, *op. cit.*

63. Michel Callon, 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36, p. 169-208.

64. Pierre Lascoumes, 1996, « Rendre gouvernable. De la "traduction" au "transcodage". L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », dans *La gouvernabilité*, sous la dir. de Jacques Chevallier, Paris, Presses universitaires de France, Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique, p. 334.

65. *Idem*, p. 334-336.

d'autres registres relevant de logiques différentes [des images et des pratiques] afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci⁶⁶ ». Ces processus permettent d'émettre l'hypothèse que l'action publique a une fonction de développement de convergences⁶⁷ entre acteurs jouant un rôle clé sur les plans de la définition du problème, de l'orientation des solutions, de la formulation de son contenu, de son adoption et de sa mise en œuvre. Ils vont par conséquent exprimer et construire un rapport aux sociétés projetées⁶⁸ des États africains, à leur devenir dans un monde en mutation. L'action publique aurait donc bien, sur ce terrain comme ailleurs, une fonction de formulation et d'intégration de demandes contradictoires, de production de régulations. Sur un autre plan, les notions de *traduction* et de *transcodage* invitent naturellement une sociologie des transferts qui permet de questionner leurs lieux de déroulement (conférences, séminaires, administrations...), les interactions et les interdépendances entre acteurs transnationaux exportateurs et acteurs nationaux importateurs, enfin les modalités nationales d'appropriation⁶⁹ de ces modèles et de ces modes opératoires élaborés ailleurs et diffusés internationalement.

La seconde interrogation tient au fait que, si la plupart des recherches portent sur des actions publiques relevant de secteurs relativement identifiables et dans lesquels on peut assez aisément repérer quelques acteurs susceptibles de parler au nom d'un groupe professionnel dominant (l'agriculture, l'éducation, le foncier, l'accès à l'eau potable...), d'autres sont transversales puisqu'elles ont pour objet des interventions publiques aux frontières plus floues, qui mobilisent plusieurs champs de spécialisation et impliquent des acteurs qui ne sont pas systématiquement constitués en profession capable de produire du sens. Les opérations de médiation y sont par conséquent plus complexes à identifier et à analyser. C'est le cas par exemple de celles portant sur l'environnement⁷⁰ et la lutte contre le VIH/sida⁷¹ : de telles actions

66. *Idem*, p. 337.

67. On reprend ici l'analyse de Colin J. Bennett, 1991, « What Is Policy Convergence and What Causes It? », *British Journal of Political Science*, vol. 21, n° 2, p. 217.

68. Darbon, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques? », p. 135-142.

69. La notion d'*appropriateness* est au cœur de l'approche néo-institutionnaliste : elle vise à rendre compte du fait que « la vie est organisée autour d'ensembles de sens et pratiques partagés qui deviennent les idées qui vont de soi », James March et Johan P. Olsen, 1995, *Democratic Governance*, New York, Free Press, p. 30.

70. Daniel Compagnon et François Constantin (dir.), 2000, *Administrer l'environnement en Afrique. Gestion communautaire, conservation et développement durable*, Paris, Karthala, 494 p.

71. Voir Fred Eboko, 2005, « Politique publique et sida en Afrique », *Cahiers d'études africaines*, n° 178 ; Laurent Vidal, 2004, *Ritualités, santé et sida en Afrique. Pour une anthropologie du singulier*, Paris, Karthala, 206 p ; Didier Fassin, 2006, *Quand*

publiques ne seraient pas véritablement sectorielles dans les pays d'Afrique subsaharienne, mais renverraient plutôt à des choix ou à des orientations participant de dimensions spécifiques d'autres actions plus générales, voire transectorielles.

Face à cette question, les tenants de l'étude de l'action publique font observer que l'État africain est condamné à gérer en permanence une tension, une dialectique entre le sectoriel et le transectoriel, tant les problèmes auxquels il est confronté sont complexes et parce qu'ils ont des incidences en cascade et interreliées⁷². D'un côté, en effet, les mécanismes de production de l'expertise passent nécessairement par une logique de sectorisation ; de l'autre, l'approche sectorielle est réellement limitée pour rendre compte dans plusieurs cas de la problématisation des enjeux publics en raison de l'enchevêtrement et de l'imbrication de leurs incidences. Tout se passe en fait comme si plus un problème est complexe et plus ses incidences sont larges, plus la quantité d'expertise requise est importante et moins cette expertise ne peut être sectorielle afin de le prendre en compte de manière complète. La transectorialité ne doit donc pas être vue comme un frein au déploiement et à l'analyse de l'action publique. Outre d'inviter à une sociologie des professions et des savoirs, cette observation permet de baliser les pistes de sa coproduction et de la « multipositionnalité⁷³ » des médiateurs qu'elle mobilise.

L'analyse de l'action publique n'exclut en toute hypothèse pas la problématique du *pouvoir* comme le prétendent les africanistes qui s'en déclarent étrangers. La médiation – c'est-à-dire le processus d'élaboration puis de diffusion et d'imposition des cadres d'interprétation de l'action, des règles et des modes opératoires – est loin de prendre la forme d'un débat consensuel : elle est au contraire généralement marquée par des formes de violences symbolique, économique, sociale, voire physique dans la mesure où elle affecte toujours plus ou moins brutalement les intérêts et/ou les identités individuelles et collectives des acteurs impliqués. Paysans, petits commerçants, enseignants du primaire, entre autres, jouent souvent les formes de leur existence sociale dans ces processus. Aussi vont-ils mobiliser différents outils dans leur bricolage cognitif : raccourcis de jugement (*shortcuts*), résumés (*summaries*), modèles d'action ou cartes mentales (*shared mental*), stocks de connaissances disponibles, répertoires d'action.

les corps se souviennent. Expérience et politiques du sida en Afrique du Sud, Paris, La Découverte.

72. Voir, notamment : Bruno Losch, 2000, « Les politiques publiques et les compromis sectoriels face à la mondialisation. Normes internationales, rôle des firmes et projet national en Afrique », dans *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, sous la dir. de Gérard Winter, *op. cit.*, p. 375-425 ; Valéry Ridde, 2007, *Équité et mise à l'épreuve des politiques de santé au Burkina Faso*, Paris, L'Harmattan, 536 p.
73. Sur cette piste, voir Médard, « Le modèle unique d'État en question », p. 271.

Dans tous les cas, et notamment dans le dernier, il s'agit pour eux de puiser dans une sorte d'inventaire qui ne leur est pas étranger et qui «détermine des possibilités d'agir – possibilités qui [leur] sont donc ouvertes [...] mais qui dessinent tout autant le cadre contraignant de l'action⁷⁴». Par conséquent, le *transcodage* ne s'effectue pas dans les mêmes conditions pour tous les acteurs : les interactions se déroulent dans un univers concurrentiel marqué par un fort différentiel entre les pouvoirs performatifs dont disposent acteurs et actants⁷⁵. Cela explique que les recherches s'attachent quasi systématiquement à l'investigation des jeux et des configurations de pouvoir au sein de ces opérations de *traduction* et de *transcodage*, dans la mesure où celles-ci alimentent une logique de compromis des actions publiques. L'une des questions posées, à ce titre, est de savoir pourquoi, dans certains contextes et des configurations spécifiques, un référentiel va s'imposer aux acteurs alors même que son acceptation implique pour eux des changements difficiles, voire leur disparition. Dit autrement, d'où vient ce sentiment qu'une action publique exprime une sorte de vérité du moment, non pas en fonction du résultat d'une expérimentation scientifique, mais parce qu'elle correspond aux croyances des médiateurs qui ont réussi – souvent au prix d'une alchimie faite de transactions complexes – à faire triompher leurs vues dans les joutes et les tournois qui ont marqué la définition de son référentiel ? L'hypothèse reprise à l'analyse cognitive de l'action publique par les *policy analysts* africanistes est que le changement de référentiel est incontournable dès lors qu'apparaît une dissonance cognitive entre ses cadres d'interprétation globale (le référentiel global) et sectorielle (le référentiel sectoriel). Pourquoi ce décalage est-il perçu comme intolérable ? Parce que la matrice cognitive et normative qui structurait les actions et conduites des acteurs concernés n'exprime plus ou mal leur place, leur rôle et leur statut. Pour eux, le réel est désormais dépourvu de toute signification.

Deux précisions doivent ici être apportées. La première concerne la nature de ce changement de référentiel. L'essentiel des études met l'accent sur *le changement dans* l'action publique plutôt que sur *le changement de* l'action publique. On peut ainsi par exemple constater que le *consensus de Washington*⁷⁶ s'est imposé dans les politiques d'ajustement structurel des décennies 1980 et 1990 à l'ensemble des

74. Laborier et Trom, «Historicité et sociologie de l'action publique», p. 443.

75. Dominique Darbon, *De la dépendance à l'autonomie...*, op. cit.; Pierre-Yves Le Meur et Thomas Bierschenck, 1996, «Le développement négocié. Courtiers, savoirs, technologies», *Bulletin de l'APAD* (Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement), n° 12.

76. Amartya Sen, 1991, *Éthique et économie. Et autres essais*, Paris, Presses universitaires de France, p. 20-23; Joseph Stiglitz, 1998, «Vers un nouveau paradigme du développement», Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 10 p.

pays africains, mais que ses modes de concrétisation ont pu différer sensiblement de l'un à l'autre – notamment par son élargissement aux dépenses sociales et de lutte contre la pauvreté –, pour des raisons liées aux particularités contextuelles, ce qui aura du reste été l'une des sources de son «éclipse⁷⁷». Loin de ne constituer qu'une subtilité sémantique ou de témoigner du poids et de la force de l'hybridation, cette distinction renforce la vision alternative du rôle de l'État en Afrique : revendiquant le monopole de la production des biens publics dans le dernier cas, co-acteur de la formulation de leur offre et de leur objectivation dans le premier. Cette distinction permet par ailleurs d'éviter les écueils liés à l'illusion d'une rupture radicale derrière toute action publique, grand moment de choix unique pour les pouvoirs publics et autres parties prenantes, pour renforcer celle de changements incrémentaux, à la marge, par petites touches. Elle rend enfin compte des travers liés à l'utilisation des notions de *succès* et d'*échec* dans le cadre de temporalités courtes concernant ces actions publiques et souligne la nécessité d'analyser sur une perspective relativement longue (une dizaine ou une vingtaine d'années par exemple) les mécanismes de déstabilisation, de stabilisation, d'équilibre entre représentations, systèmes d'acteurs et institutions qu'elles entraînent.

La deuxième précision est que si le changement de référentiel fait l'objet, sur le court ou moyen terme, d'une forme de détermination structurelle (et donc d'une espèce d'inéluctabilité), il est simultanément objet d'une réelle indétermination quant aux modalités concrètes de construction des nouvelles matrices cognitives et normatives ainsi que sur son rythme. Cela signifie que, même si l'on peut identifier une forme de détermination au changement, les acteurs qui l'objectivent disposent d'une marge de jeu d'autant plus grande que, au moment où se prennent les décisions, personne ne connaît exactement le degré de nécessité de la contrainte : cette dernière n'existe réellement qu'à partir du moment où elle s'exprime et/ou est construite par des acteurs qui en définissent l'ampleur et les modalités.

Action publique et définition du rapport au monde

L'analyse de l'action publique défriche également pour l'africanisme politique une nouvelle piste dans le vaste champ de l'étude de la *mondialisation*⁷⁸ en permettant de voir comment les sociétés afri-

77. Elsa Assidon, 2001, «L'éclipse du consensus de Washington», dans *L'État du Monde 2001*, sous la dir. de Serge Cordellier et Béatrice Didiot, Paris, La Découverte, p. 80-84 ; Elsa Assidon, 2000, «FMI–Banque Mondiale. La fin du consensus théorique», *L'Économie politique*, n° 5.

78. Heilbrunn, «Analyzing Public Policies in Africa...», *op. cit.* ; Held et McGrew, p. 9 ss.

caines définissent leur rapport au monde et construisent simultanément leur propre altérité. Pour comprendre cette ouverture, il faut partir de l'observation selon laquelle une des conditions de l'efficacité et de la légitimité de l'action publique est la nécessité pour les sociétés africaines de penser et d'agir sur elles-mêmes à partir de leur historicité⁷⁹, c'est-à-dire de procéder à un travail autoréférentiel afin de concevoir, de construire et de gérer des cadres d'interprétation globaux de leur développement⁸⁰. On retrouve ici une idée formulée pour un autre contexte par Jürgen Habermas⁸¹ ou Yves Barel⁸², laquelle aura largement inspiré le Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD)⁸³, l'Agenda de Gleneagles⁸⁴ et les entreprises française et canadienne visant, notamment, la refondation de la gouvernance en Afrique⁸⁵. L'ironie de l'histoire est que, comme le montre le NEPAD, au moment même où les sociétés africaines se voient invitées, sinon sommées d'opérer cette nécessaire action sur et par elles-mêmes pour sortir de la pauvreté, s'accomplit une transformation qui affaiblit toujours un peu plus l'État africain quant à ses prétentions à constituer le lieu du global dans la mesure où l'espace de production des nouveaux cadres globaux

79. Alain Touraine, 1973, *Production de la société*, Paris, Seuil, p. 26.

80. Eugène Nyambal, 2006, *Créer la prospérité en Afrique. Dix clés pour sortir de la pauvreté*, Paris, L'Harmattan, 200 p; Jean-Pierre Colin, 2006, «Variations sur le développement», *Annuaire français de relations internationales*, vol. 7. Soulignons que l'historicité de l'action publique ne renvoie pas exclusivement au processus par lequel des secteurs ou des catégories d'intervention émergent dans l'histoire. Elle doit «interroger les activités en cours en tant qu'elles sont redevables de processus historiques qui les déterminent. Pour penser l'historicité de l'action publique, une sociologie de l'action doit pouvoir être attentive à son déroulement et à sa temporalité». «Historicité et sociologie de l'action publique», dans Laborier et Trom, *Historicités de l'action publique*, p. 420; dans le même sens, lire Jean Copans, 1992, «L'histoire face au politique», *Politique africaine*, n° 46, p. 3-6.

81. Jürgen Habermas, 1987, *Théories de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.

82. Yves Barel, 1993, «Pourquoi existe-t-il quelque chose plutôt que rien?», dans *Système et paradoxe. Autour de la pensée d'Y. Barel*, sous la dir. de Michel Amiot, Lucien Brams et Isabelle Billiard, Paris, Seuil.

83. Sehlaré Makgetlaneng, 2004, «The New Partnership for Africa's Development and the Penetrated Nature of Socio-political and Economic System of African Countries», *Politeia: Journal for Political Sciences and Public Administration*, vol. 23, n° 1.

84. Paul Boateng, 2005, «Gleneagles Agenda: Britain Wants Whole Hog for Africa», *Business Day*, Johannesburg, 28 juin.

85. Voir, notamment: 2003, *Livre blanc sur les études du développement international au Canada*, Association canadienne d'études du développement international et Institut Nord-Sud, octobre; 2006, *Stratégie française de gouvernance*, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Ministère des Affaires étrangères, Paris, décembre.

d'interprétation lui est toujours un peu plus extérieur⁸⁶. Loin de nous la prétention d'affirmer que les pays d'Afrique subsaharienne n'ont jamais bénéficié d'un monopole de la production du sens en matière de bien-être de leurs populations : nous voulons souligner que, jusqu'au tournant des crises économiques du milieu de la décennie 1980, ils pouvaient être comptés parmi les lieux incontournables de constitution des points de référence de cet objectif et revendiquaient avec quelques chances de succès cette qualité. Ils doivent désormais s'adapter à une concurrence en la matière et en gérer les conséquences procédurales et discursives dans l'énonciation de l'ordre politique et de l'action pour le développement. Quelques remarques s'imposent ici également et elles constituent autant de précautions méthodologiques.

D'abord, bien que ces cadres d'interprétation soient sur le terrain africain pour l'essentiel de conception extranationale et importés, leur légitimation ne peut en aucun cas être produite hors de la scène locale et de sa culture. Cette opération nécessite l'existence d'un espace public national dans lequel les choix sont débattus et délibérés⁸⁷. Les processus de production de sens et de construction du rapport au monde ne sauraient être véritablement bornés par les frontières des États-nations africains qui restent bien les lieux du global parce que c'est à leur niveau que s'effectuent, de manière itérative, les transactions entre une vision globale de leurs sociétés et du monde et les différents sous-univers de sens correspondant aux secteurs et aux domaines des diverses actions publiques qui y sont engagées.

Cela signifie ensuite que, avec l'analyse de l'action publique, l'un des axes forts de questionnement de la mondialisation par l'africanisme politique est l'examen du découplage entre, d'une part, les fonctions de formulation des cadres généraux d'interprétation de la société et du monde et, d'autre part, les fonctions de construction de compromis sociaux sur lesquels reposent nombre de systèmes politiques africains. Alors que, dans l'approche par les *policies*, l'État africain est le lieu où se combinent avec un bonheur inégal ces deux fonctions qui participent de la construction d'un ordre politique légitime, l'approche par les *politics* tend à les dissocier de manière de plus en plus nette. D'un côté, les acteurs mobilisés par la construction des matrices cognitives globales se réfèrent de moins en moins au cadre étatique et de plus en plus à des réseaux transnationaux (d'experts, d'entreprises, d'institutions financières internationales, de recherche, de la société civile...), de l'autre, les États sont contraints d'assumer et de traduire dans un cadre territorial – de plus en plus contesté par des flux pluriels – les

86. Sandrine Mesple-Soms, 2006, «Le NEPAD. Trois éléments de critique, *Revue canadienne d'études du développement*, vol. 27, n° 2.

87. Quantin, *Gouverner les sociétés africaines...*, p. 7 ; Claudio Radaelli, 2000, «Policy Transfer in the European Union: Institutional Isophormism as Source of Legitimacy», *Governance*, vol. 13, n° 1, p. 25-43.

conséquences des «référentiels» ainsi produits et d'assurer, tant bien que mal, la reproduction des compromis politiques et sociaux qu'ils permettent d'objectiver en actions publiques.

Pour conclure, l'analyse de l'action publique est bien une dimension compréhensive du politique dans les pays d'Afrique subsaharienne. Lui dénier *a priori* toute pertinence équivaut au mieux à faire preuve de dogmatisme stérile, au pire à faire l'impasse sur quelques-uns des principes les mieux établis de la construction des savoirs en sciences humaines : l'observation, la formulation d'hypothèses, la confrontation de *data*, leur analyse critique au sein des communautés disciplinaires pour validation ou invalidation, enfin la réinterprétation des faits dans des référents théoriques.