



La fabrique de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide » Acteurs, processus, négociations

Colloque international 2015 de l'APAD,
17-20 novembre 2015
Cotonou (Bénin)

Appel à communications

L'action publique peut se définir comme la façon dont des acteurs, étatiques, privés, associatifs, à différentes échelles, agissent sur des problèmes définis comme problèmes publics ou collectifs et contribuent ainsi à réguler les rapports sociaux.

Le Colloque 2015 de l'APAD vise à interroger les modalités actuelles de production et de mise en œuvre de l'action publique, dans les pays sous régime d'aide, à partir d'analyses empiriques approfondies, portant sur différents secteurs d'action publique.

Les « nouvelles modalités de l'aide », une évolution des stratégies et des pratiques de développement ?

Du fait de leur histoire coloniale et post-coloniale, de crises politiques ou humanitaires, de la chute du mur de Berlin, un nombre croissant de pays peuvent être qualifiés de « sous régime d'aide » au sens où l'aide internationale y a pris une place prépondérante dans les budgets nationaux, dans la circulation des idées, dans le fonctionnement des institutions. Depuis trente ans, cette prégnance de l'aide va de pair avec des politiques de désengagement de l'Etat, de libéralisation et de privatisation, avec une multiplication d'ONG et de fondations. Ces réformes ont abouti à une prolifération d'acteurs impliqués dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, suscitant des questions sur leur efficacité et leur impact sur l'Etat : contournement et affaiblissement de l'administration, forte dépendance aux modèles importés, hétérogénéité des stratégies mises en place par les différentes institutions d'aide, manques de coordination à l'échelle sectorielle ou locale, hétérogénéités spatiales et temporelles liés au financement par projet, etc. Soumis à des processus récurrents de réforme, ayant des difficultés à institutionnaliser leur action, les Etats sont en permanence « en chantier ».

Alors que les décennies 1980 et 1990 avaient vu une mise en cause de l'Etat et des stratégies de contournement par les institutions internationales, l'Etat est remis en avant dans les années 2000. Signée en 2005, la Déclaration de Paris promeut « l'ownership » des politiques sectorielles par les

Etats, l'alignement de l'aide derrière les politiques nationales, la coordination des bailleurs de fonds. Mais ce retour de balancier intervient alors que les administrations sont affaiblies, que les stratégies d'extraversion et d'instrumentalisation de l'aide n'ont jamais été aussi fortes. La notion d'ownership est ambiguë.

Une action publique multi-acteurs et extravertie

Dans les pays industrialisés, le tournant néo-libéral a aussi induit une multiplication d'acteurs intervenant dans les politiques publiques. Les politiques de décentralisation, d'une part, les processus de construction supranationale, d'autre part, multiplient les échelles de gouvernance. L'Etat n'est plus le seul acteur prenant en charge les problèmes publics ou collectifs. La notion d'action publique vise à marquer ce changement et met en avant une analyse multi-acteurs et multi-niveaux. Mais les modalités et les effets de cette pluralité d'acteurs sont controversés : là où certains voient une plus grande pertinence et efficacité, du fait de politiques négociées et d'une meilleure prise en compte des réalités, d'autres pointent le risque « d'ingouvernabilité croissante des sociétés ».

Après plusieurs décennies d'ingérence du système d'aide, la capacité de l'Etat à définir ses propres politiques et à les négocier avec les bailleurs de fonds est en débat. La cohérence des politiques des bailleurs de fonds, leur capacité à mettre en œuvre leurs propres conditionnalités, sont discutées. Les Etats ont des capacités de résistance, de subversion, de détournements des politiques imposées. Des pays, voisins par leur histoire et leur dépendance à l'aide, ne font pas les mêmes choix en termes de politiques dans des domaines considérés comme prioritaires, tels que l'eau, l'éducation, la santé ou le foncier. Issus d'initiatives diverses, des dispositifs institutionnels innovants ont été conçus par les acteurs locaux (associations, collectivités locales, initiatives privées...), en cohérence ou en opposition avec les politiques nationales. Des questions de sociétés nouvelles sont portées par des acteurs, qui les prennent en charge en dehors de toute intervention étatique ou développementiste, ou cherchent à les faire émerger dans l'espace public. Il convient alors d'interroger empiriquement les rapports concrets entre les différents acteurs de l'action publique, en analysant les processus par lesquels l'action publique est produite, négociée, mise en œuvre, contestée, adaptée, détournée.

Une perspective empirique sur les processus de formulation et de mise en œuvre de l'action publique et leurs enjeux en termes de « politics » et de « polity »

L'action publique peut être définie comme *la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société, ainsi que comme l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter et ainsi réguler les rapports sociaux*. Très large, cette définition pose la question de la façon de définir les problèmes, celle des instances prenant en charge le problème et de leurs rapports, celle de la mise en œuvre concrète des réponses. Elle permet de rendre compte de l'hétérogénéité des « services » collectifs, qui peuvent être produits par des acteurs variés (pouvoirs locaux, administration, Ong internationales, organisations locales, etc.) dans des rapports eux-mêmes divers de concurrence, de substitution ou de complémentarité.

Les politiques sectorielles (policies), sont toujours, à des degrés variables, marquées par des enjeux de pouvoir entre acteurs et groupes professionnels et entre populations et acteurs externes, liées aux stratégies des élites au pouvoir (politics). Elles posent à des degrés variables, des questions de conception des rapports entre Etat et citoyens, de rapport au marché, de place des normes locales, bref des questions de choix de société, de « polity ».

La sociologie politique et les sciences politiques proposent une analyse constructiviste de l'action publique, comprise comme une action d'acteurs variés sur des sujets d'intérêt public. Ces approches permettent de penser des modes complexes d'action publique, mettant en jeu des échelles de

gouvernance emboîtées et des processus pluri-acteurs. L'action publique se révèle comme des processus complexes et ambigus, croisant logiques d'intérêts, combats d'idées et dépendances institutionnelles. Ces perspectives complètent et répondent aux riches acquis de la socio-anthropologie du développement.

Pistes pour les communications

Le Colloque 2015 de l'APAD vise à interroger les modalités actuelles de production et de mise en œuvre de l'action publique, dans les pays sous régime d'aide, à partir d'analyses empiriques approfondies, portant sur différents secteurs d'action publique. Issues de perspectives de socio-anthropologie du développement, de sociologie politique, d'économie institutionnelle, de science politique, etc., les communications pourront porter sur différents thèmes, qui explorent la problématique de l'action publique, sur des secteurs différents (santé, éducation, foncier, eau, etc.).

Les politiques publiques dans les processus de construction des Etats

La sociologie de l'Etat a longtemps mis l'accent sur les luttes de pouvoir pour la conquête et le contrôle de l'Etat, et la question de la domination sur un territoire et des populations. Les travaux récents de socio-anthropologie des services publics ou collectifs mettent en avant une autre dimension structurelle de l'Etat : la production de services aux citoyens. Elle montre aussi l'ampleur des réformes successives et leurs impacts sur les administrations, sur la capacité de l'Etat à assurer cette fonction. Si les Etats sont « en chantier », une lecture historique de l'émergence des différents secteurs d'action publique révèle des processus progressifs de différenciation et de sédimentation de l'intervention de l'Etat, de construction de dispositifs institutionnels, d'accroissement de la présence sur le territoire. Les communications sur ce thème pourront porter sur une histoire politique et institutionnelle des secteurs d'action publique, prenant en compte la pluralité des normes dans le secteur, et les enjeux de *policy* et de *politics* sous-jacentes aux choix de *policy* et de dispositif institutionnel. Elles pourront questionner les liens entre politiques sectorielles et logiques d'intérêts des élites politiques et économiques, et la façon dont les politiques sectorielles contribuent ou non à renforcer l'ancrage local de l'Etat, sa capacité à peser sur les rapports sociaux et les dynamiques sociales, économiques et politiques locales.

La formulation et la publicisation des problèmes

Qui décide qu'une question relève d'un problème public/collectif justifiant d'une politique ou d'un traitement ? Comment les problèmes sont-ils formulés ? Par quels types d'acteurs ? Sous quelles formes ? Comment un cadrage s'impose-t-il au milieu d'une série d'autres cadrages possibles, portés par d'autres réseaux d'acteurs ? Quels sont les acteurs influents, au sein de l'Etat ou en dehors ? Quel est le poids réel des bailleurs de fonds et des Ong internationales ? Quel est le rôle des mobilisations ou des groupes de pression, des médias qui sont, dans les pays industrialisés, des éléments déterminants de la publicisation des problèmes et de leur mise sur agenda ? La multiplication des processus « participatifs » associant « la société civile » recouvre-t-elle seulement des stratégies de légitimation d'options pré-établies ou correspond-elle parfois (et dans quels contextes) à des processus plus délibératifs de coproduction des cadrages et des propositions ?

La circulation des référentiels et l'articulation entre les échelles

La problématique des « policy transfers » et des « modèles voyageurs » est au cœur de l'analyse des politiques publiques. Elle est prégnante au Sud du fait du poids des institutions internationales et des think tanks internationaux dans la production des concepts et des stratégies, et du rôle des bailleurs dans le financement des politiques publiques. Bien qu'un certain nombre de principes et outils soient diffusés à l'échelle globale dans le cadre du référentiel néo-libéral à travers les partenariats

publics/privés, la privatisation et la décentralisation administrative, ces modèles sont réinterprétés et adaptés aux contextes locaux. Ces processus passent par des médiateurs, dans des positions institutionnelles spécifiques.

Comment, dans un secteur donné, ont été définis les cadrages des politiques ? A partir de quelles(s) controverse(s), de quelles conceptions en compétition, portées par quels acteurs ? Quelles ont été la place des référentiels internationaux ? Par quelles médiations, quelles reformulations, ont-ils été importés dans l'espace nationale ? Les expériences et références locales ont-elles été intégrées à la réflexion ? Lesquelles ? Dans quelle mesure ? Et par quelles médiations ?

La mise en œuvre de l'action publique : quels instruments ? Quels dispositifs ? Quelle effectivité ?

La mise en œuvre d'une réforme de politique suppose un ensemble d'instruments, pour mettre en place des innovations organisationnelles et institutionnelles, et/ou modifier les pratiques des institutions existantes. La mise en œuvre est souvent un maillon faible des politiques, qui ont peu de prise sur les pratiques et ont une faible effectivité, que celle-ci découle d'une méconnaissance de la réalité des pratiques à modifier, d'une croyance que le changement de loi suffit à changer la réalité, de l'incapacité à s'affronter aux sources des dysfonctionnements identifiés, ou des capacités de neutralisation des dispositifs de « enforcement » (suivis, évaluations, etc.) par les acteurs qui ont intérêt au statu quo.

Partant du constat que tout dispositif est issu d'un processus de négociation pluri-acteurs (Etat, bailleur, institutions locales, opérateur), et que cette négociation se poursuit lors de la mise en œuvre, du fait des réactions des populations et des institutions locales, il s'agira d'analyser ces processus et les réinterprétations et dérives qu'ils induisent. Un focus pourra être mis sur le recours accru à la contractualisation et à la sous-traitance, et ses conséquences. Prenant la question de l'effectivité des politiques comme un problème, il pourra s'agir aussi d'analyser les stratégies de mise en œuvre et leur confrontation aux situations locales, et d'interroger les processus de réinterprétation/adoption sélective/rejet des innovations.

Services, dispositifs institutionnels et modes de coordination entre acteurs

L'anthropologie du développement mais aussi les sciences politiques, ont depuis quelques années élargi leur champ à la question de l'Etat au quotidien, à travers l'analyse des modes de fourniture des biens et services publics comme porte d'entrée pour une analyse empirique de la gouvernance. Avec plus ou moins de succès, les réformes successives ont cherché à modifier le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la fourniture des services pour changer les pratiques : partenariats public-privé, transferts de compétences aux communes, passage d'une gestion « communautaire » à des Associations d'usagers, mise en place d'institutions hybrides entre pouvoirs locaux et administration pour la régulation foncière, etc. L'économie institutionnelle propose des grilles pour analyser les dispositifs institutionnels dans leur environnement, les rapports entre acteurs, les normes formelles et informelles qui les régissent.

Partant du constat de la diversité des offres de service, proposées par des dispositifs institutionnels de nature très différente (Etat, communes, projets de développement, ONG, associations, etc.), les communications pourront porter sur des dispositifs mis en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales, les ONG. Il s'agira d'analyser l'ancrage local des dispositifs et les processus d'hybridation et d'adaptation des modèles qui l'ont rendu possible ou l'ont empêché, d'explicitier les rapports concrets d'ignorance, de concurrence, de coordination, etc. qui se nouent entre acteurs producteurs de service,

Les communications s'attacheront ici à analyser les modes concrets de production et de régulation des services, autour des rapports entre les différents acteurs intervenants dans la production du service.

Informations pratiques

Le Colloque est co-organisé par l'**APAD** (Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement), le **LASDEL** (Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local, Niger et Bénin), le **LADYD** (Laboratoire d'analyse des dynamiques de développement, Faculté d'agronomie de l'Université d'Abomey Calavi, Bénin), en partenariat avec l'**Université d'Abomey Calavi** et avec l'appui du projet **ANR APPI** « Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique ».

Le Colloque se déroulera du **17 au 20 novembre 2015**. Il sera ouvert par une **conférence inaugurale** qui se déroulera sur le **Campus de l'Université**. Les travaux se dérouleront à Cotonou. Les **langues de travail** de la conférence sont le français et l'anglais. Il n'y aura de traduction simultanée que pour les séances plénières. Un **panel principalement en anglais** sera organisé à chaque session.

Les **résumés**, d'une longueur maximale de 500 mots, doivent être envoyés **avant le 30 avril 2015 à l'adresse suivante** : colloque@apad-association.org. Les auteurs dont les résumés auront été retenus seront **informés avant le 20 mai 2015**.

Les **textes complets** des communications (7000 mots ou 40 000 signes espace compris, maximum) sont à **envoyer avant le 10 septembre 2015**, pour permettre d'organiser les séances.

Les frais d'inscription au colloque sont de 39 € ou 25 000 FCFA. Etudiants africains : 10 000 FCFA. Réduction pour les inscriptions payées avant le 30 septembre 2015 : 30 € ou 20 000 FCFA. Les participants doivent être membres de l'APAD et sont donc **invités à adhérer en même temps**, ce qui leur permettra de recevoir les numéros 2016 de la revue **Anthropologie & développement**, qui contiendront les **actes du colloque**. Informations pratiques prochainement sur le site de l'APAD : www.apad-association.org.

Un certain nombre de **prises en charge** sera possible. Les participants sont invités à rechercher par eux-mêmes les moyens nécessaires pour couvrir le coût de leur participation à la Conférence. Les communicants dont les résumés auront été acceptés et qui n'auraient pas de possibilité de prise en charge pourront faire une demande, sous réserve que leur texte ait été envoyé dans les délais.

L'APAD fournira une attestation aux participants dont les contributions auront été acceptées.

Contact et informations

Par mail : colloque@apad-association.org

APAD

c/o SUPAGRO

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

E-mail : apad@antro.uu.se

<http://www.association-apad.org/>

LADYD

Faculté des sciences agronomiques

Université d'Abomey Calavi

01 BP 526 Cotonou, Bénin