



HAL
open science

Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments

Philippe Lavigne Delville, Sina Schlimmer

► **To cite this version:**

Philippe Lavigne Delville, Sina Schlimmer. Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. *Revue internationale de politique comparée*, 2021, Vol. 27 (2), pp.9-32. 10.3917/ripc.272.0009 . ird-03642109

HAL Id: ird-03642109

<https://ird.hal.science/ird-03642109>

Submitted on 14 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Introduction au dossier

Introduction

Ce dossier thématique¹ s'intéresse à l'instrumentation de l'action publique comme révélatrice des recompositions du politique en Afrique. Ce terme recouvre « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* » (Lascoumes & Le Galès, 2004b : 14). La thématique des « outils » (« tools of government ») est posée depuis longtemps dans la littérature anglophone sur l'analyse des politiques publiques (Hood, 1983), et fait l'objet d'approches variées (Margetts & Hood, 2016). Mais ce n'est qu'au cours des années 2000 que les questionnements en termes d'instruments d'action publique (IAP) et d'instrumentation de l'action publique ont été développés en langue française (Halpern, Lascoumes, & Le Galès, 2014a; Lascoumes & Le Galès, 2004c; Le Galès, 2011). Définissant l'instrument comme « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes & Le Galès, 2004b : 15), cette approche se situe dans ce que Margetts et Hood (op. cit. :140) qualifient « d'approches mixtes », centrées ni sur le choix par les gouvernements entre des instruments prédéfinis, ni sur la recherche d'une liste ou de typologies universelles d'instruments. S'inscrivant dans la « french touch » de l'analyse des politiques publiques (Boussaguet, Jacquot, & Ravinet, 2015), elle propose un questionnement de sociologie politique, et interroge les rapports complexes entre les instruments et la politique publique qu'ils sont censés servir, mettant en avant l'autonomie partielle des instruments ainsi que leurs effets propres, non prévus et parfois non souhaités (voir aussi Howlett, 1991; Howlett & Ramesh, 1993).

Interroger le concept d'IAP au regard des expériences africaines

L'analyse des IAP s'est constituée en un sous-champ de la sociologie de l'action publique, et a fait des apports originaux à la compréhension des dynamiques et contradictions de l'action publique. Il s'agit, en effet, d'une entrée qui permet de s'intéresser - à travers des dispositifs législatifs et réglementaires, économiques et fiscaux ou encore informatifs et communicationnels - à des « *forme[s] condensée[s] de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer* » (Lascoumes & Le Galès, 2014 : 327). Comme d'ailleurs la sociologie de l'action publique elle-même jusqu'à récemment, cette grille a été développée sur des terrains

¹ Ce dossier thématique s'inscrit dans une dynamique de travail sur les politiques publiques aux Suds à Sciences Po Bordeaux, et s'appuie sur une section thématique organisée au congrès de l'AFSP en 2017 (ST 21).

essentiellement européens et nord-américains. Peu de travaux ont cherché à questionner ces résultats en les confrontant aux situations dites du Sud et notamment africaines. Pourtant, là comme ailleurs, les gouvernements utilisent de longue date « *des intermédiaires, des dispositifs mêlant des composantes techniques (mesure, calcul, règle de droit, procédure) et sociales (représentation, symbole)* » comme « *moyen d'orienter les relations entre la société politique et la société civile* » (Lascoumes & Le Galès, 2004b : 21). Sans même remonter aux techniques de gouvernement des formations sociales pré-coloniales, les chiffres, les cartes et les registres sont aussi anciens que l'administration coloniale et ont joué un rôle important dans la consolidation et le déploiement de cette dernière. Depuis l'époque coloniale, une part significative de l'action publique est mise en œuvre par « projet », un instrument spécifique et particulièrement présent dans les pays colonisés puis « sous régime d'aide » et qui façonne les processus, jeux de pouvoirs et les temporalités de l'action publique dans ces contextes. Cette approche par projet a connu différentes phases et recompositions (Lavigne Delville, 2016), depuis les grands projets coloniaux d'aménagement à la multiplication des projets d'Organisations Non-Gouvernementales (ONG)². Depuis les années 1980 et 1990, l'adoption de la doctrine néolibérale comme condition d'accès aux programmes d'aide internationaux, a entraîné dans les Etats africains, une multiplication des techniques de gouvernement basées sur les objectifs de performance économique, de standardisation, de mesurabilité et de mise en chiffres.

Ce sont ces instruments relativement nouveaux, issus de la logique du *New Public Management*, qui ont fait l'objet de recherches, notamment en anthropologie et en science politique. Des travaux récents se sont par exemple intéressés à l'instrumentation des projets de développement (Lavigne Delville, 2015), de planification budgétaire (Samuel, 2011) et aux outils de financiarisation (Ducastel, 2016), aux instruments de mesure (Cabane & Tantchou, 2016), à la fabrique des statistiques scolaires (Fichtner, 2016), mais aussi aux instruments de lutte contre le sida (Soriat, 2018), aux documents d'identité (Awenengo Dalberto & Banégas, 2018; Perrot & Owachi, 2018) ou encore à des instruments de politique transnationale de santé comme le Fonds mondial contre le sida (Eboko, Hane, Demange, & Faye, 2015). L'ensemble de ces contributions étudie des dispositifs institutionnels au sens sociologique du terme (*idem*) qui créent, orientent et transforment les rapports entre gouvernants et gouvernés. Ces travaux apportent des éclairages importants sur la question de l'instrumentation de l'action publique, en insistant sur le caractère politique et social des instruments et sur leurs liens avec les recompositions du politique en Afrique. En particulier, le dossier thématique coordonné par L. Cabane et J. Tantchou pose explicitement la question des instruments comme techniques de gouvernement et la façon dont les instruments chiffrés permettent aux institutions internationales de « s'infiltrer » profondément dans les structures tant étatiques que non-étatiques, tout en suscitant des stratégies de détournements et de réappropriation de la part des acteurs nationaux.

Pour autant, ces travaux ne font pas de la question théorique et analytique des instruments un enjeu central et ne se positionnent pas explicitement par rapport aux débats en cours sur la sociologie de l'action publique au Nord et au Sud. C'est au contraire l'objet de ce dossier qui entend discuter l'intérêt d'une approche par les IAP pour comprendre l'action publique en

² L'histoire coloniale et post-coloniale du « projet » dans les pays du Sud précède son succès contemporain dans divers secteurs d'action publique au Nord (Panico & Pouille, 2005; Pinson, 2004), et une analyse comparée de la trajectoire des projets comme forme d'action publique serait intéressante.

Lavigne Delville P. et Schlimmer S., 2020, "Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Introduction au dossier", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2/3): 9-32.

Version auteurs

Afrique et les apports des terrains africains au débat général sur les IAP. Inscrits dans des perspectives de science politique et de socio-anthropologie du développement, les textes qu'il rassemble interrogent l'instrumentation de l'action publique dans des secteurs de politique publique, dans des temporalités et dans des contextes empiriques variés et donnent à voir l'Etat en action (Jobert, 1985) en même temps que les formes spécifiques, largement co-produites avec des acteurs internationaux, de l'action publique en Afrique.

Entre formulation et effets locaux : la question de la mise en oeuvre dans les recherches sur les politiques publiques en Afrique

Les politiques publiques n'ont pas, jusqu'à récemment, constitué un objet propre des études africaines (Darbon & Provini, 2018). Les recherches sur le politique en Afrique se sont longtemps intéressées aux élites, à la nature de l'Etat et de son ancrage dans la société (Médard, 1991), aux liens entre accès à l'Etat et stratégies d'accumulation (Bayart, 1989) ou encore à son extraversion historique (Bayart, 1999). Les politiques publiques étaient considérées au mieux comme la traduction de ces enjeux (Bates, 1981) dans une perspective d'économie politique : dans des Etats faiblement institutionnalisés, où les bureaucraties sont fortement dépendantes du pouvoir politique, le postulat d'une autonomie relative de la sphère des politiques publiques apparaissait difficile à tenir. Les programmes d'ajustement structurel, le poids des institutions internationales dans la définition des enjeux publics à traiter et l'importance du « projet de développement » comme mode d'intervention privilégié semblaient renforcer le doute sur l'existence de « polices » suffisamment autonomes pour être un objet d'analyse à part entière.

Néanmoins, depuis une quinzaine d'années, des travaux monographiques en science politique se multiplient, à la faveur d'une « réhabilitation de l'Etat » dans les discours contemporains de l'aide (Grégoire, Kobiané, & Lange, 2018). En saisissant la construction internationale des problèmes publics (Demange, 2010) et des politiques (Eboko, 2015; Fouilleux & Balié, 2009) à travers des réseaux transnationaux, la réappropriation nationale des causes (Latoures, 2008), « la fabrique opportuniste de l'action publique sous régime d'aide » (Nakanabo Diallo, 2013) ou encore la politisation des politiques publiques lors de leur formulation (Gay, 2016; Hugon, 2016), ces travaux reposent dans des termes renouvelés tant la question des rapports réciproques entre *polices* (les politiques publiques) et *politics* (la compétition pour le pouvoir) (Darbon, 2004), que celle des imbrications entre politiques transnationales et politiques nationales. Comme l'expliquent Darbon et Provini (2018 : 11), l'objectif est de « participer aux débats sur la construction de l'État à travers l'étude de la configuration des politiques publiques sur le continent en les appréhendant comme des expressions et des outils de la fabrication de l'État », ce qui suppose que « l'analyse des secteurs de politiques publiques en Afrique soit systématiquement mise en articulation avec la sociologie de l'action publique et la sociologie historique de l'État ». En prenant les politiques publiques comme objet, ces travaux ont testé et discuté la pertinence, sur le continent, des concepts classiques de l'analyse des politiques publiques, telles que transfert, secteur, réseau d'acteurs ou encore coalitions de causes.

Force est également de constater, que ces différentes études monographiques recourant à la boîte à outils de la sociologie de l'action publique se concentrent essentiellement sur la séquence de la formulation des politiques, en cohérence avec une caractéristique plus générale de l'analyse des politiques publiques « à la française » (Boussaguet et al., 2015), qui a tendance à négliger la question de la mise en oeuvre. Les enjeux de l'écart entre la fabrique

et la mise en œuvre des politiques publiques commencent à être problématisés dans des initiatives de recherche récentes en science politique (Darbon, Nakanabo Diallo, Provini, & Schlimmer, 2019). C'est à l'inverse « par le bas » que la socio-anthropologie du développement a, depuis trente ans, exploré les enjeux de la mise en œuvre de l'action publique. En étudiant les confrontations de logiques et d'intérêts dans la mise en œuvre des projets de développement – qui, depuis les ajustements structurels, ont été un mode important d'action de l'Etat comme producteur de biens et services à la société. Les travaux en socio-anthropologie du développement ont permis de mettre à jour les complexités, les contradictions et les renégociations de l'action publique dans des contextes au Sud. A partir d'une critique des interventions de développement étatiques, resitués dans l'histoire politique des rapports entre Etats et sociétés (Aubertin et al., 1982), elle a apporté des résultats significatifs sur la mise en œuvre des projets et des politiques publiques (J.-P. Olivier de Sardan, 1995), leurs enjeux politiques, les dérives et réinterprétations dont ils étaient l'objet, les distances et dérives entre intentions et impacts, entre objectifs formulés et résultats, mettant à jour les divergences d'intérêts et de représentations entre acteurs, et le caractère structurel de la pluralité des normes qui traverse les sociétés africaines (Chauveau, Le Pape, & Olivier de Sardan, 2001). L'instrument projet (Hirschman, 1967; Lecomte, 1986), certains de ses outils comme le cadre logique (Biggs & Smith, 2003; Giovalucchi & Olivier de Sardan, 2009), les nombreuses disjonctions entre *policy model* et *practices* (Mosse, 2005) ont été analysés et critiqués, ainsi que la façon dont les logiques propres de la mise en œuvre créent. Un accent particulier a été mis sur les rapports entre agents chargés de la mise en œuvre et destinataires de l'action publique, dans une logique proche des travaux sur la *street-level bureaucracy* (Dubois, 1999; Lipsky, 1980), avec des travaux novateurs sur les services de santé (Jaffré & Olivier de Sardan, 2003), de l'eau potable (Baron & Tidjani Alou, 2011; Répussard, 2011) ou d'éducation (Fichtner, 2012) et plus largement les services collectifs (Blundo & Le Meur, 2009) et les réformes des administrations (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2014). On peut même, avec Olivier de Sardan (2016), considérer que la socio-anthropologie du développement a été une sociologie politique de la mise en œuvre de l'action publique, symétrique des *implementation studies* menées dans les pays industrialisés.

L'instrumentation, pont entre la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques Centrées sur une approche souvent sectorielle (politiques de santé, d'éducation, environnementales, foncières, urbaines, etc.), ces différents travaux, tant en science politique qu'en socio-anthropologie du développement, légitiment l'intérêt d'une étude des politiques publiques et de l'action publique en Afrique. En ouvrant les boîtes noires des processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques, ils renouvellent la compréhension des dynamiques politiques et institutionnelles des sociétés et des Etats africains dans des contextes d'extraversion. Or l'un des intérêts de cette entrée est de réintégrer la question des techniques de gouvernement et de leur matérialité dans la question des politiques publiques et de l'Etat en action, et de déplacer le regard par rapport à une approche exclusivement centrée en termes d'acteurs, d'idées, et d'institutions (Halpern, Lascoumes, & Le Galès, 2014b : 15) ou de jeux d'acteurs : en effet, « *l'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus, des projets d'acteurs* » (Lascoumes & Le Galès, 2004b : 12). Les IAP sont à l'interface entre les grandes options des politiques et les espaces locaux de leur mise en œuvre et en représentent des intermédiaires nécessaires. En tant qu'outils censés opérationnaliser les choix politiques, ils ont une autonomie partielle et des effets propres ; ils sont porteurs d'histoire et reflètent des « carrières » et trajectoires qu'il s'agit de retracer. Le choix et la sélection des instruments,

Lavigne Delville P. et Schlimmer S., 2020, "Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Introduction au dossier", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2/3): 9-32.

Version auteurs

partie intégrante du processus des politiques, est un enjeu à part entière, et pas seulement une déclinaison neutre des options politiques. Les logiques ou contraintes de l'instrumentation occasionnent des reformulations ou des dérives par rapports aux priorités politiques affichées, quand elles ne se substituent pas aux choix politiques eux-mêmes. Les instruments sont certes appropriés, réinterprétés ou mis à distance par différents acteurs, publics ou privés, à l'échelle nationale ou locale, mais ils déterminent aussi « *en partie la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leur offrent des ressources, et véhiculent une représentation de problèmes* » (Lascombes & Le Galès, 2004b : 15-16). Ils représentent ainsi des institutions propres au sens sociologique du terme. A travers la façon dont ils sont promus, combattus, imposés, neutralisés, ils façonnent les politiques publiques en actes et leurs effets.

L'instrumentation, clé d'entrée pour comprendre les rapports entre *policies* et *politics*

En permettant d'étudier la trajectoire historique des politiques sectorielles, la réappropriation et la renégociation des enjeux et d'appréhender les décalages entre la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques, l'approche par l'instrumentation représente une focale heuristique afin de saisir la (trans)formation étatique. Cette réflexion sur l'interface entre instrumentation d'action publique et formation de l'Etat contribue également aux débats en cours sur l'indissociabilité entre sociologie de l'Etat et sociologie de l'action publique.

Si « *les débats sur l'Etat et le pouvoir africains ont été posés en premier lieu par les anthropologues* » (Gazibo & Thiriot, 2009 : 22) étudiant le fonctionnement quotidien de l'Etat local ou décentralisé, les approches de science politique et de l'anthropologie convergent pour poser l'action publique comme un objet de recherche permettant de renouveler le regard sur l'Etat en Afrique. En étudiant la production multi-acteurs et multi-niveaux de l'action publique en Afrique, en prenant acte du fait qu'elle mette en jeu – à des degrés et dans des configurations variées - acteurs étatiques et non étatiques, nationaux et internationaux, dans des processus souvent fortement internationalisés et extravertis, la sociologie et la socio-anthropologie de l'action publique étendent considérablement le regard sur les processus de production du et des politiques. Elles montrent qu'il existe bien des politiques publiques, organisées en secteurs, qui ont leur historicité propre (Lavigne Delville, 2018), quand bien même elles sont internationalisées et soumises aux stratégies des bailleurs de fonds. Tout en questionnant la place centrale des institutions étatiques dans ces processus, les recherches menées dans ces perspectives nuancent fortement les thèses dominantes sur la faiblesse, l'inefficacité et l'absence présumées de l'Etat africain. Elles permettent de se focaliser non pas seulement sur ce que l'Etat ne réussit pas à faire mais aussi sur ce qu'il fait ou fait faire, sur ce que produisent concrètement les acteurs publics et privés à différentes phases (formulation, mise en œuvre, évaluation, etc.) des politiques publiques (Darbon, 2004; Enguéléguélé, 2002; Provini, 2017).

Ces recherches mettent ainsi au jour les formes originales de construction de l'Etat dans l'Afrique post-ajustement structurel. Elles permettent de lire les enjeux de pouvoir derrière les stratégies des différents acteurs et la façon dont ils influent et orientent les catégorisations, les dispositifs et les pratiques. En orientant l'aide sur certains territoires et en récupérant le bénéfice politique (Lavigne Delville & Abdelkader, 2010), en freinant ou bloquant la mise en œuvre d'actions qui vont contre leurs intérêts (Hirschy, sous presse), en contrôlant la mise en œuvre à l'insu des bailleurs de fonds (Labzaé, 2018), ces acteurs gardent

ou retrouvent un contrôle sur les politiques en action. Des interventions d'ONGs peuvent contribuer à diffuser des modèles ou des normes étatiques, et le recours aux dispositifs et services étatiques, et ainsi contribuer à renforcer l'ancrage de l'Etat et de ses dispositifs sur le territoire. Elles permettent aussi de mieux comprendre si et dans quelles mesures « les nouvelles modalités de l'aide » (Bergamaschi, Diabaté, & Paul, 2007) rééquilibrent les rapports entre Etats et bailleurs de fonds (Whitfield, 2009), et d'interroger la réalité et les effets concrets de la « réhabilitation » de l'Etat (Grégoire et al., 2018) dans les discours contemporains de l'aide.

Sur ce plan également, s'intéresser aux instruments d'action publique apporte des éclairages originaux. Ils sont en effet à l'interface entre trajectoires des Etats et dispositifs promus de l'extérieur, entre l'internationalisation et processus endogènes d'action publique. Prendre acte de l'autonomie relative des instruments invite à interroger sur les sphères où s'élaborent et se mettent en œuvre les politiques et les projets, sur les dispositifs, les acteurs qui les conçoivent ou les mettent en œuvre et les configurations institutionnelles au sein desquelles ils s'inscrivent. Suivre l'historicité, l'évolution et les recompositions d'un instrument d'action publique, non seulement au cours des différentes phases du processus de politique publique, mais aussi à travers une perspective historique plus longue (Baudot, 2014) permet de contribuer à une meilleure compréhension des transformations des Etats en Afrique.

Des cartes aux instruments de gestion : regards sur les IAP en Afrique

Ce dossier propose de discuter la pertinence d'un questionnement en termes d'IAP pour analyser les politiques publiques en Afrique, à partir d'études de cas approfondies, faisant dialoguer des recherches qui questionnent les techniques de gouvernement en Afrique. Trois types d'instruments sont étudiés dans ce dossier, chacun à travers deux cas : des instruments qui ont une longue histoire comme les cartes, des instruments liés au New Public Management (NPM) comme les outils de mesure de la performance (*benchmarking, ranking, rating*) ou de gouvernance (normes ISO, guides de bonne conduite, assurance qualité, *best practices*), et enfin des instruments budgétaires visant à gérer l'articulation entre budgets nationaux et fonds de l'aide internationale. La plupart des articles sont centrés sur un cas, mais le dossier dans son ensemble offre une double perspective comparative : d'une part entre les instruments d'action publique analysés dans les articles, en fonction des types d'instruments et des contextes politiques de mise en œuvre ; et d'autre part entre la place et la dynamique des instruments dans l'action publique en Afrique et dans les pays industrialisés, en mettant en avant la façon dont les spécificités des politiques publiques en Afrique influent sur le choix et la mise en œuvre des instruments.

Deux articles portent sur les instruments cartographiques et leurs usages politiques. La contribution de Sina Schlimmer s'intéresse aux recompositions et aux usages des outils de planification des rapports au foncier au regard de la (trans)formation de l'Etat en Tanzanie. La cartographie du territoire représente un instrument central de son contrôle. En effet, les outils de planification des espaces ruraux ont constitué des instruments essentiels du projet de construction étatique postindépendance et d'expansion du contrôle politique territoriale à travers la réorganisation de la relation société-territoire sous le régime socialiste. Dans un contexte de transition vers un régime plus libéral et de promotion internationale de la « sécurisation » des droits fonciers locaux, l'introduction des *Village Land Use Plans* (VLUP) reflète un changement de paradigme vers une conception des outils de planification comme

Version auteurs

un instrument de promotion de l'investissement. Ce cas démontre que les IAP sont objet de renégociations et de réappropriations constantes par des acteurs étatiques à des échelles administratives distinctes et reflètent ainsi la formation quotidienne et continue de l'Etat. Les redéfinitions et réorientations des instruments d'action publique sur temps long constituent également un vecteur du changement de l'action publique et des objectifs politiques au regard des transitions des régimes politiques.

Étudiés par Philippe Lavigne Delville, les Plans Fonciers Ruraux (PFR) au Bénin représentent également un instrument à base cartographique, cette fois au service d'une politique de reconnaissance légale des droits fonciers coutumiers. Mis au point dans le cadre de projets « pilote » financés par l'aide internationale, cet instrument veut faire la preuve que l'on peut cartographier ces droits fonciers et contribuer ainsi à légitimer une réforme légale. Avant d'être un instrument de nouvelles politiques foncières, le PFR est ainsi un instrument de promotion et de légitimation d'une réforme. Mais le Bénin a connu, en quelques années, deux réformes foncières d'orientation différentes. Les PFR au Bénin sont un instrument utilisé successivement au service de finalités différentes : promu dans une logique d'alternative aux procédures standards de l'administration foncière, il devient ensuite un instrument de diffusion du titre foncier. Le caractère composite de l'instrument, constitué de fiches d'enquêtes, de manuels de procédures, de cartes, de registres, qui chacun peuvent être modifiés, explique cette plasticité que cet article met en avant. Bien plus, la mise en œuvre des PFR sur le terrain se fait dans une logique « projet », et est en permanence en déphasage par rapport au cadre légal, ce qui contribue à une faible institutionnalisation des PFR réalisés. Loin d'une logique cumulative, où différents projets successifs mettent en place des PFR dans un nombre croissant de villages, on observe plutôt une succession d'opération PFR, qui laissent des traces plus ou moins durables, sans être institutionnalisés. Ce qui interroge sur les effets de l'aide par projet sur la précarité de l'action publique en Afrique, et sur les conditions d'effectivité des réformes.

Les évolutions des PFR et les recompositions des usages des *Village Land Use Plans* permettent ainsi de comprendre comment la renégociation des instruments, ou de certaines de leurs dimensions, traduit des enjeux politiques. Les évolutions des instruments sont ainsi des traceurs des changements des politiques (Lascoumes, 2007b). Les recompositions des instruments cartographiques sont ainsi révélateurs des changements profonds dans les normes officielles de l'action publique, dans la façon de voir les rapports entre Etat et populations, et entre administrations et citoyens.

Deux articles s'intéressent à la façon dont des instruments liés au New Public Management recomposent ou non les pratiques et les rapports entre acteurs dans la mise en œuvre de politiques publiques ou dans le fonctionnement d'institutions nationales. Olivier Provini étudie la façon dont les réformes du secteur universitaire au Kenya et en Ouganda s'inscrivent dans une politique d'excellence, au carrefour de projets stratégiques nationaux fondés sur le benchmarking, et de l'intégration des normes d'assurance qualité ISO, poussée par les instances académiques régionales. Cependant, les résultats sont très contrastés. En mettant en lumière la divergence entre les deux pays, ce cas illustre aussi la question des conditions – politiques, institutionnelles, mais aussi financières - nécessaires pour que de nouveaux instruments prennent corps dans les pratiques et contribuent réellement à les reconfigurer : les instruments du New Public Management (NPM) bouleversent les représentations et les pratiques, mais ont des exigences fortes en termes de documentation des pratiques, de suivi, de traçabilité, et aussi de moyens pour financer les acteurs de la certification, qui la rendent

Version auteurs

inopérante là où ces moyens ne peuvent être mobilisés. L'auteur illustre enfin la façon dont le jeu des acteurs au niveau de la mise en œuvre de l'instrument – ici les agents administratifs, les responsables des départements universitaires, etc. déterminent en pratique la réalité d'une politique.

Étudié par Clément Soriat, le financement de la lutte contre le VIH Sida par le Fonds mondial contre le Sida, le paludisme et la tuberculose au Bénin illustre une autre facette de la question de la promotion, en interne, des instruments du NPM. Caractéristique des institutions transnationales promouvant des politiques globales, le Fonds mondial met en place des démarches standardisées, et donc fortement bureaucratisées, de prévention et de lutte, censées garantir une homogénéité de traitement des malades quels que soient les pays. Il promeut en particulier le principe de la « gestion axée sur les résultats », macro-instrument (au sens où il regroupe de multiples procédures, registres, etc.) promu par les institutions d'aide depuis les années 2000. Soriat montre que cette conception très bureaucratisée de l'action publique en matière de santé est intégrée par un groupe d'acteurs béninois de la santé, positionnés à l'interface du national et de l'international, qui font leur les principes de rigueur et d'efficacité sous-jacents à la GAR et y voient une opportunité de réformer les pratiques en vigueur dans le secteur. Le lien étroit entre respect des normes et remboursement des dépenses des centres de santé est censé garantir l'efficacité de l'instrument. Pour autant, la standardisation s'oppose à la diversité des configurations locales. La mise en œuvre de la GAR se confronte aux cultures administratives, aux pressions sociales, obligeant à des compromis, aux différentes échelles. Les écarts à la norme nécessitent des négociations avec les représentants du Fonds sur l'acceptation de telle dépense ou telle décision, mettant ces derniers en situation paradoxale de pilotage de proximité à distance. Il y a donc – à tous les niveaux même si c'est à des degrés différents – des négociations, contournements, accommodements par rapport à la règle, recréant des espaces de jeu autour de l'instrument et une autonomie partielle du local.

Le dernier article du dossier nous permet d'entrer au cœur des procédures financières liées à l'aide. La Déclaration de Paris, signée en 2005, affirme refonder l'architecture de l'aide au nom de l'efficacité et remettre les Etats au centre, les bailleurs de fonds devant s'aligner sur les priorités politiques nationales, se coordonner entre eux, harmoniser leurs procédures avec celles de l'Etat. Approche programme (où Etat et bailleurs de fonds se mettent d'accord sur un programme global, au lieu d'une somme de projets pas toujours coordonnés), « basket funding » où les bailleurs mutualisent leurs financements, aide budgétaire sectorielle ou globale alimentant le budget national, sont un ensemble d'instruments nouveaux de gestion budgétaire mis en place pour concrétiser ces nouvelles orientations. Marilou Mathieu analyse les pratiques autour du « budget programme par objectif » (BPO) dans le secteur de la santé au Bénin. Inspiré du Planning Programming Budgeting System américain, le BPO a été diffusé dans les pays sous régime d'aide à partir de la fin des années 1990 et surtout au cours des années 2000, où les bailleurs de fonds engagent les Etats africains à réformer leurs politiques sectorielles, mais aussi leur organisation interne et leurs règles de gestion budgétaire. Avec les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et d'autres, ils constituent ainsi un ensemble d'instruments et de techniques, promus de façon successive et peu coordonnée par les bailleurs de fonds, et qui s'empilent sur les procédures budgétaires nationales. En pratique, la définition du périmètre des BPO tient plus au bailleur et à ses choix qu'à l'organisation administrative nationale, ce qui contribue à dissocier les BPO liés à des programmes d'aide de la programmation budgétaire du ministère concerné. Les déséquilibres entre contributions du

Version auteurs

budget national et financements externes aboutissent à ce que l'Etat n'affecte pas à un programme le total des sommes potentiellement disponibles. Les décalages de temporalités entre les processus d'élaboration du budget national et ceux de définition des engagements financiers des bailleurs de fonds induit de nombreux retards dans la stabilisation des budgets, entraînant une incapacité à agir en début d'année et des budgets importants à dépenser vite en fin d'année. Censé traduire ce « partenariat » entre Etat et bailleurs coordonnés en appui aux politiques nationales, et assurer efficacité de la dépense publique, le BPO apparaît in fine comme un instrument spécifique à un bailleur, qui enjoint aux administrations concernées par son programme de faire entrer les activités concernées dans ce cadre, dans une articulation molle avec la programmation propre du ministère et les interventions des autres bailleurs de fonds. Les différents instruments de programmation budgétaires ne s'articulent que partiellement. Le taux d'exécution est systématiquement faible. Administrations comme bailleurs ont alors intérêt à accroître le décaissement, ce qui pousse à passer outre les procédures et suscite des tractations et des négociations entre administrations et bailleurs de fonds pour faire entériner des dépenses hors programmation.

Ces différents articles apportent des éclairages novateurs, tant sur la question de l'action publique en Afrique qu'au débat sur les IAP. Les recherches sur l'action publique en Afrique ont interrogé les jeux d'acteurs, les conflits de vision politique et d'intérêts, qui se jouent dans l'action publique, tant au niveau de la formulation que de la mise en œuvre des politiques. L'approche par les instruments se situe dans la même perspective. Elle a cependant l'avantage d'interroger la matérialité des techniques de gouvernement, et de centrer l'analyse sur des dispositifs et des procédures concrets. Interroger la carrière des instruments, la façon dont ils ont été définis et promus, la façon dont ils s'insèrent ou pas dans un ensemble de dispositifs et de pratiques et, selon les cas, les recomposent ou sont mis à distance. Cette approche permet d'historiciser l'action publique et d'analyser plus finement les significations politiques et les enjeux des différents instruments et de leur usage. Elle fournit enfin une clé d'entrée pour analyser empiriquement les jeux d'acteurs, au-delà des recueils de discours et de point de vue.

Repenser l'action publique au Sud à travers les instruments : apports et mise en perspective

Prendre au sérieux la matérialité des instruments oblige à analyser finement la façon dont ils sont définis, leur contenu, les catégories utilisées, les formats, les modes d'utilisation, et leurs enjeux et, au-delà des jeux d'acteurs, de discuter si, comment et jusqu'où cette matérialité s'impose, en tous cas en partie, et structure les pratiques des acteurs, dans des contextes où les stratégies de contournement, adoption sélective, réinterprétation, etc., largement mis en avant par la socio-anthropologie du développement (J.-P. Olivier de Sardan, 1995 : chapitre 7) mais aussi la sociologie des instruments (Le Bourhis & Lascoumes, 2014), sont particulièrement fréquents.

Les instruments comme reflet de l'« extraversion » de l'Etat africain dans des contextes de l'aide internationale

L'entrée par les instruments est ainsi particulièrement intéressante dans l'analyse des rapports entre Etats et bailleurs de fonds. Comme le souligne Rottenburg (2009), les uns et les autres poursuivent des objectifs politiques divergents mais non explicites, et fondés sur

Version auteurs

des référentiels incompatibles : le contrôle politique de l'intervention, la préservation des sources de rente sont des enjeux essentiels des premiers ; la transformation des administrations sont au contraire une priorité des autres. Dans ce contexte, l'accent mis sur les chiffres, les techniques, les indicateurs dans les projets de développement ne traduit pas seulement une « technicisation du social » (Li, 2011) inhérente à la culture bureaucratique, il traduit aussi le fait qu'ils représentent le seul terrain légitime de dialogue entre ces acteurs poursuivant des objectifs. Coproduite par l'aide internationale, l'action publique en Afrique est particulièrement incertaine dans ses finalités. Les programmes de certification des universités d'Afrique de l'est émanent d'abord d'institutions universitaires régionales, mais la plupart des instruments étudiés ici ont été promus par l'aide internationale, ou tout au moins co-construits dans le cadre de projets de développement, par ou avec l'aide d'experts internationaux, témoignant du « gouvernement par les experts » de l'aide internationale (Jampy, 2012). S'ils sont parfois conçus en réponse à des problèmes donnés, dans un contexte spécifique, les instruments promus ou soutenus par l'aide internationale sont souvent des « modèles voyageurs » (Behrends, Park, & Rottenburg, 2014; J. P. Olivier de Sardan, 2018) considérés comme universels ou ne demandant que des adaptations à la marge. Ils traduisent souvent plus les conceptions technicisées et dépolitisées des experts internationaux que des enjeux précis, ou au contraire des conceptions politiques qui se heurtent aux stratégies des Etats ou des élites. La mise en œuvre de ces modèles normés se confronte à la fois à des contextes sociaux et politiques variés, et aux stratégies des différents acteurs nationaux impliqués. Les différentes réinterprétations, redéfinitions, adaptations, mises à l'écart, reconfigurations dont ces instruments sont l'objet montre le travail politique de négociation qui se joue dans la (re)définition et plus encore les adaptations des instruments, et met à jour la façon dont les acteurs nationaux s'en emparent ou les réinterprètent dans leurs propres logiques. Dès lors qu'ils s'opposent à des intérêts d'acteurs étatiques, les instruments proposés par les acteurs internationaux peuvent être mis sur la touche, acceptés sous conditions, voire mis en œuvre dans le cadre de projets sans perspective d'institutionnalisation. La carrière des *Village Land Use Plans* est significative : proposés initialement par la FAO dans une logique de sécurisation des paysans, ils ont été tenus à distance par l'Etat tanzanien, avant d'être promus comme outil pour identifier les terres disponibles, dans le contexte de demandes de terre des investisseurs.

La présence de l'aide internationale complexifie ainsi la question des liens entre instruments et politiques publiques. Des instruments peuvent être promus par l'aide et mis en œuvre dans des projets alors même qu'ils vont contre les intérêts des élites ou d'administrations. Ces derniers peuvent préférer ne pas s'opposer frontalement aux bailleurs de fonds, et laisser ces instruments survivre de projet pilote en projet pilote. Ayant le temps devant eux, les Etats n'ont pas forcément besoin de s'opposer explicitement à des instruments qui ne leur conviennent pas : il leur suffit de créer les conditions de leur non institutionnalisation.

La présence de l'aide au développement complexifie également la question des réseaux de politique publique qui portent ou s'opposent à des réformes et à des instruments. Dans le cas des Plans Fonciers Ruraux, ce sont deux réseaux de politiques publiques qui s'affrontent autour de l'instrument et de sa signification, tous deux traversant les frontières entre national et international, entre Etat et acteurs non étatiques. La Gestion axée sur les résultats structurant le secteur de la santé au Bénin ainsi que les normes ISO en Afrique de l'est démontrent comment certains groupes d'acteurs, au sein de l'Etat ou en marge, internalisent ces nouvelles normes, et construisent leur position politique et institutionnelle sur leur

promotion et leur diffusion, ce qui là encore, nuance les oppositions entre national et international dans l'analyse des processus de diffusion ou de résistance aux instruments et fait échos aux analyses de Wedel (2009) et Nakanabo Diallo (2012) sur la façon dont des élites politiques et administratives, et des acteurs à l'interface entre « l'interne » et « l'externe », poursuivent leurs intérêts propres tout en étant apparemment en situation de dominés.

S'intéresser aux instruments de financement et de suivi budgétaire permet également de confronter à la réalité des pratiques les discours sur les recompositions de l'aide et la réhabilitation des Etats : au-delà d'une volonté affichée d'une responsabilisation des Etats et d'une plus grande efficacité, tant la gestion axée sur les résultats que les budgets programmes par objectifs témoignent d'une volonté de contrôle des activités et des dépenses par les institutions d'aide. Ils confirment cette imbrication croissante des administrations nationales et des dispositifs d'aide mis en avant par Whitfield et Fraser (2009), et les multiples télescopages de procédures que cela induit, lorsque ces instruments budgétaires visent à reconfigurer les outils même de la comptabilité publique, et témoignent d'une ingérence au plus profond du fonctionnement de l'Etat. Dans un cas comme dans l'autre, ce sont des formes spécifiques de construction de l'Etat, dans des contextes de souveraineté limitée (Risse, 2013), qui sont mises en évidence. Mais, tant pour l'aide budgétaire que pour l'aide programme, le télescopage des procédures induit une complexification bureaucratique et des blocages réciproques, qui interrogent les gains réels en termes d'efficacité de l'aide. L'aide produit des formes spécifiques de « bureaucratisation du monde à l'ère néo-libérale » (Hibou, 2012), à la fois particulièrement poussées dans leurs logiques et très éloignées par rapport aux pratiques des organisations au sein desquelles elles sont censées s'inscrire, et d'autant plus incertaines dans leurs effets qu'elles sont parfois à double commande (par l'Etat et par les bailleurs de fonds).

Les contributions confirment ainsi l'indissociabilité de la sociologie de l'Etat et de l'analyse des politiques publiques, entre *politics* et *policies*. Elles confirment que les techniques de gouvernement permettent de lire l'Etat, l'aide internationale et leurs interactions et que, inversement, la trajectoire de l'Etat et les politiques d'aide orientent la mise en instruments de l'action publique en Afrique. L'approche par les instruments nous renseigne ainsi sur les formes spécifiques de construction et de déploiement de l'Etat « sous régime d'aide » et, *vice versa*, la sociologie de l'Etat et de l'aide internationale permettent de mieux appréhender la fabrique, la nature et la réappropriation des IAP.

Le caractère composite des IAP et leur rapport complexe aux politiques

Les travaux rassemblés dans ce dossier interrogent la notion d'instruments et l'apport d'une approche en termes d'instrumentation³. L'un des apports de cette entrée est de poser l'instrumentation comme un problème, loin des conceptions qui ne s'intéressent qu'à la formulation négociée des politiques ou qui sous-estiment les multiples disjonctions et marges de réinterprétation existant aux différentes étapes de la mise en œuvre. S'intéresser aux instruments ne se substitue pas aux questionnements en termes d'idées ou d'acteurs, mais

³ On notera que peu d'articles ont traité de l'instrumentation en tant que telle, autrement dit des questions liées au choix des instruments. Un tel questionnement suppose une approche généalogique d'une politique, montrant comment la mise en œuvre se construit à travers une succession de choix, en termes d'instruments, de dispositifs, de public, etc. Ainsi, Lavigne Delville (2015) a analysé la façon dont la Délégation de l'Union européenne au Niger a traduit les orientations des Accords de Cotonou sur les « acteurs non étatiques » en un « projet d'appui à la société civile ».

les complète par un regard spécifique sur la matérialité des outils intermédiaires, structurant les relations entre gouvernants et gouvernés.

Les contributions mettent en lumière les disjonctions entre intentions et mise en œuvre qui sont particulièrement incontournables dans les contextes de « développement ». Le caractère contradictoire et parfois ambigu de l'action publique, l'autonomie relative des instruments par rapport à des finalités politiques - parfois peu explicites ou contradictoires – qu'ils sont censés servir, le rôle des experts et des modèles, y sont plus marqués qu'ailleurs, et cela interroge le degré de cohérence des politiques et des instruments dans les contextes des pays industrialisés, incitant à une analyse plus fine des controverses et jeux d'acteurs autour des instruments, et des multiples stratégies de détournement, adoption sélective, neutralisation, sur lesquelles les travaux menés au Sud ont beaucoup travaillé.

L'analyse des IAP en Afrique pousse à s'interroger aussi davantage sur l'autonomie des instruments par rapport aux politiques, et sur les conditions d'institutionnalisation de l'action publique. Les instruments ne sont pas seulement des moyens de mettre en œuvre des politiques, et en même temps des espaces de réinterprétations de ces politiques. Ils peuvent précéder voire être autonomes par rapport aux politiques, ou s'y substituer. Les projets de développement sont fréquemment des « expérimentations de politiques » (Rondinelli, 1993) où des méthodes et des outils sont mis au point, dans la recherche de réponses à des problèmes non traités ou non résolus par les politiques en place. C'est parfois la somme des projets, financés par différents bailleurs de fonds, qui constitue la politique. Dans les contextes d'aide, les fréquents changements des paradigmes internationaux, la dépendance des institutions et des organisations nationales aux flux financiers externes, la culture du « projet » et du financement de court terme qui entretient une conception parcellaire et précaire de l'action publique, induisent une fragilité particulière de l'action publique (dans ses objectifs, ses dispositifs, ses moyens) et mettent en avant *a contrario* que la stabilité et la durée, « la force des groupes organisés et des institutions » (Halpern et al., 2014b : 24) sont nécessaires à un ancrage et une effectivité des politiques.

Les cas rassemblés ici questionnent enfin la notion même d'instrument, ou en tous cas son périmètre, sous une double dimension. D'une part, les instruments étudiés sont composites, combinant différents dispositifs, techniques et outils. Chacun (l'aide budgétaire ; la GAR, le Plan foncier rural, les VLUP) sont composés de différents outils, techniques, formulaires, dont la cohérence n'est souvent que partielle, et dont le détail des modalités dessine la logique et le sens global de l'instrument. On ne peut véritablement comprendre les enjeux et les pratiques autour de la gestion axée sur les résultats, des plans fonciers ruraux, des Village Land Use Plans, des normes ISO, des budgets-programme, etc. en en restant au label, à une caractérisation générale, sans entrer suffisamment (à des degrés qui dépendent des questionnements) dans une description plus fine de leurs contenus et de leurs modalités de mise en œuvre. Ainsi, le PFR est un instrument, mais il est composé de cartes, de registres, de formulaires d'enquêtes, qui ne sont pas organiquement liés, qui ont chacun leur relative autonomie. C'est d'ailleurs ce caractère composite qui fonde la souplesse de l'instrument PFR et a permis qu'il soit utilisé dans des finalités variées.

D'autre part, les contributions mettent en évidence que la notion d'instrument peut s'appliquer à des niveaux variés : un « projet » peut être considéré comme un instrument (Pinson, 2004), mais il intègre lui-même de nombreuses composantes qui peuvent aussi mériter ce label : le projet peut être l'instrument d'une politique, le principe de mise en

Lavigne Delville P. et Schlimmer S., 2020, "Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Introduction au dossier", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2/3): 9-32.

Version auteurs

concurrence un instrument de mise en œuvre du projet et les protocoles des marchés publics un instrument de la mise en concurrence, etc. La littérature sur les IAP applique le terme à des objets très variés, voire hétéroclites (allant des techniques de calcul de la masse salariale aux journées de commémoration, en passant par les normes, le projet urbain, la réglementation bancaire, les paiements pour services environnementaux, etc.). Ces multiples instruments ne semblent pas tous entrer dans la typologie proposée par les animateurs de cette réflexion (Lascoumes & Le Galès, 2004a : 361), typologie à laquelle manquent au moins les instruments de représentation spatiale, qui sont pourtant une technique historique de gouvernement (Lascoumes, 2007a), et sont objet de nombreux développements contemporains (Le Bourhis, 2007). Tout en précisant qu'un instrument est constitué d'un ensemble d'outils et de techniques (Lascoumes & Le Galès, 2004b : 14-15), les définitions du concept restent souvent floues et ne poussent pas très loin la description de leur combinaison et leur matérialité. Notre dossier incite à aller plus loin sur ce point. Sans chercher à définir strictement la notion - il semble probable que la notion d'instrument soit nécessairement à géométrie variable, en fonction d'un niveau d'analyse ou d'une échelle donnée -, les cas rassemblés ici invitent en tous cas les travaux prenant l'instrumentation comme entrée à préciser le niveau d'analyse choisi, à historiciser les instruments étudiés, et aussi à mieux en caractériser la matérialité, le contenu et la composition (et donc les dispositifs, techniques, outils qu'il combinent, chacun partiellement autonome et porteur d'effets propres), ainsi que les rapports potentiellement contradictoires entre ces composantes elles-mêmes.

Bibliographie

- Aubertin, C., Cabanes, R., Chauveau, J.-P., Couty, P., Pontié, G., & Robineau, C. (1982). Où il est dit que le développement est un objet historique. *Revue Tiers Monde*, 23(90), 297-305.
- Awenengo Dalberto, S., & Banégas, R. (2018). Citoyens de papier : des écritures bureaucratiques de soi en Afrique. *Genèses*, 112(3), 3-11. doi: 10.3917/gen.112.0003
- Baron, C., & Tidjani Alou, M. (2011). L'accès à l'eau en Afrique subsaharienne : au-delà des modèles, une pluralité d'innovations locales. *Mondes en développement*, 155(3), 7-22. doi: 10.3917/med.155.0007
- Bates, R. (1981). *Market and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley: University of California Press.
- Baudot, P.-Y. (2014). Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique. In C. Halpern, P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets* (pp. 193-236). Paris: Presses de Sciences Po.
- Bayart, J.-F. (1989). *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*. Paris: Fayard.
- Bayart, J.-F. (1999). L'Afrique dans le monde: une histoire d'extraversion. *Critique internationale*, 5(1), 97-120.
- Behrends, A., Park, S.-J., & Rottenburg, R. (2014). Travelling Models. Introducing an Analytical Concept to Globalisation Studies. In A. Behrends, S.-J. Park & R. Rottenburg (Eds.), *Travelling Models in African Conflict Management: Translating Technologies of Social Ordering* (pp. 1-40). Leiden: Brill.
- Bergamaschi, I., Diabaté, A., & Paul, É. (2007). L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali. *Afrique contemporaine*, 223-224(3-4), 219-249. doi: 10.3917/afco.223.0219
- Bierschenk, T., & Olivier de Sardan, J.-P. (Eds.). (2014). *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies* (Vol. 12). Leiden: Brill.
- Biggs, S., & Smith, S. (2003). A Paradox of Learning in Project Cycle Management and the Role of Organizational Culture. *World Development*, 31(10), 1743-1757.

- Lavigne Delville P. et Schlimmer S., 2020, "Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Introduction au dossier", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2/3): 9-32.
- Version auteurs
- Blundo, G., & Le Meur, P.-Y. (Eds.). (2009). *The Governance of Daily Life in Africa: Ethnographic Explorations of Public and Collective Services* (Vol. 19): Brill Academic Pub.
- Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (Eds.). (2015). *Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris: Presses de Sciences Po.
- Cabane, L., & Tantchou, J. (2016). Instruments et politiques des mesures en Afrique. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 10(2), 127-145.
- Chauveau, J.-P., Le Pape, M., & Olivier de Sardan, J.-P. (2001). La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. In G. Winter (Ed.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité de normes et jeux d'acteurs* (pp. 145-162). Paris: Karthala.
- Darbon, D. (2004). Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques? ou « Polices make politics » : Does it make sense in African Countries ? In A. Triulzi & C. Ercolessi (Eds.), *State, power, and new political actors in postcolonial Africa* (pp. 175-199). Milano: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Darbon, D., Nakanabo Diallo, R., Provini, O., & Schlimmer, S. (2019). Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique *Papiers de Recherche* (Vol. 98, pp. 36). Paris: AFD.
- Darbon, D., & Provini, O. (2018). « Penser l'action publique » en contextes africains. Les enjeux d'une décentralisation. *Gouvernement et action publique*, 2(2), 9-29.
- Demange, E. (2010). *La controverse "Abstain, Be faithful, Use a Condom" Transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda*. Université de Bordeaux IV/Institut d'études politiques de Bordeaux, Bordeaux.
- Dubois, V. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Ducastel, A. (2016). Le capital-investissement comme instrument de l'action publique ou la financiarisation du développement en Afrique subsaharienne. *Politique africaine*(4), 135-155.
- Eboko, F. (2015). *Repenser l'action publique en Afrique*. Paris: Karthala.
- Eboko, F., Hane, F., Demange, É., & Faye, S. L. (2015). Gouvernance et sida en Afrique: instruments de l'action publique internationale, l'exemple du Fonds mondial. *Mondes en développement*(2), 59-74.
- Enguéléguélé, M. (2002). L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne: les apports de la notion de 'référentiel' et du concept de 'médiation'. *L'Afrique politique*, 233-253.
- Fichtner, S. (2012). *The NGOisation of Education: Case Studies from Benin*: Rüdiger Köppe.
- Fichtner, S. (2016). La fabrique locale des statistiques scolaires. Acteurs, pratiques et enjeux dans une école primaire au Bénin. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 10, 2(2), 261-278.
- Fouilleux, E., & Balié, J. (2009). Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique. *Pôle Sud*(2), 129-149.
- Gay, L. (2016). *A la recherche de l'hégémonie : la fabrique très politique des politiques publiques foncières en Ouganda sous le régime du National Resistance Movement (NRM), entre changement et inertie*. Université de Montpellier, Montpellier.
- Gazibo, M., & Thiriot, C. (Eds.). (2009). *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*. Paris: Karthala.
- Giovalucchi, F., & Olivier de Sardan, J.-P. (2009). Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs. *Revue Tiers-Monde*, 198, 383-406.
- Grégoire, E., Kobiané, J.-F., & Lange, M.-F. (Eds.). (2018). *L'Etat réhabilité en Afrique. Réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*. Paris: Karthala.
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014a). *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014b). L'instrumentation et ses effets. Débats et mises en perspective théorique. In C. Halpern, P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets* (pp. 15-59). Paris: Presses de Sciences Po.
- Hibou, B. (2012). *La bureaucratiation du monde à l'ère néolibérale*. Paris: La Découverte.

- Lavigne Delville P. et Schlimmer S., 2020, "Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Introduction au dossier", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2/3): 9-32.
- Version auteurs
- Hirschman, A. O. (1967). *Development projects observed*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Hirschy, J. (sous presse). Influencer, détourner, bloquer la « bonne gouvernance » au Burundi. Analyse sociologique de l'action publique sous « régime d'aide ». *Anthropologie & développement*, 48-49.
- Hood, C. (1983). *The tools of Government*. London: The Macmillan Press.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1-21.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1993). Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience. *Policy Studies Review*, 12(1), 3-24.
- Hugon, C. (2016). *(Re) penser Dieu à l'école au Sénégal: les politiques publiques face à l'éducation" arabo-islamique"*. Université de Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, Bordeaux.
- Jaffré, Y., & Olivier de Sardan, J.-P. (Eds.). (2003). *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'ouest*. Marseille/Paris: APAD/Karthala.
- Jampy, V. (2012). *Le gouvernement expert de l'aide publique au développement : pratiques et représentations des "développeurs" au Sénégal*. (Doctorat de Science Politique), Université Paris I - Panthéon Sorbonne, Paris.
- Jobert, B. (1985). L'État en action. L'apport des politiques publiques *Revue française de science politique*, 35(4), 654-682.
- Labzaé, M. (2018). Ethnographier un autoritarisme depuis un projet de développement. Logiques bureaucratiques croisées, productions et usages de l'incompréhension réciproque en Ethiopie. In M. Fresia & P. Lavigne Delville (Eds.), *Au coeur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques* (pp. 185-214). Paris/Marseille/Montpellier: Karthala/IRD/APAD.
- Lascombes, P. (2007a). Gouverner par les cartes. *Genèses*(3), 2-3.
- Lascombes, P. (2007b). Les instruments d'action publique, traceurs de changement: l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). *Politique et sociétés*, 26(2-3), 73-89.
- Lascombes, P., & Le Galès, P. (2004a). Conclusion : De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat. In P. Lascombes & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 357-370). Paris: Presses de Sciences Po.
- Lascombes, P., & Le Galès, P. (2004b). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascombes & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 11-44). Paris: Presses de Sciences Po.
- Lascombes, P., & Le Galès, P. (2014). Instrument. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 325-335). Paris: Presses de Sciences Po.
- Lascombes, P., & Le Galès, P. (Eds.). (2004c). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Latoures, A. (2008). *Saisir l'État en action en Afrique subsaharienne: action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya*. Université Montesquieu Bordeaux IV/Institut d'études politiques de Bordeaux, Bordeaux.
- Lavigne Delville, P. (2015). *Aide internationale et sociétés civiles au Niger*. Paris/Montpellier/Marseille: Karthala/APAD/IRD.
- Lavigne Delville, P. (2016). Regards sur l'action publique en Afrique. Introduction au dossier. *Anthropologie & développement*(45), 13-22.
- Lavigne Delville, P. (2018). Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre polity, politics et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso). *Gouvernement et action publique*, 2018/2(2), 53-73.
- Lavigne Delville, P., & Abdelkader, A. (2010). "A cheval donné, on ne regarde pas les dents ». Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des acteurs nigériens *Etudes et Travaux* (Vol. 83, pp. 113). Niamey: LASDEL.
- Le Bourhis, J.-P. (2007). Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000). [From Map-Making Knowledge to

- Lavigne Delville P. et Schlimmer S., 2020, "Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Introduction au dossier", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2/3): 9-32.
- Version auteurs
 Bureaucratic Power: The Use of Maps of Flood-Risk Zones in Devising Risk Policy (1970–2000)]. *Genèses*, 68(3), 75-96. doi: 10.3917/gen.068.0075
- Le Bourhis, J.-P., & Lascoumes, P. (2014). En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques *L'instrumentation de l'action publique* (pp. 493-520). Paris: Presses de Sciences Po.
- Le Galès, P. (2011). Policy instruments and governance. In M. Bevir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage.
- Lecomte, B. (1986). *L'aide par projets. Limites et alternatives*. Paris: OCDE.
- Li, T. M. (2011). Rendering Society Technical. Government through Community and the Ethnographic Turn at the World Bank in Indonesia. In D. Mosse (Ed.), *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development* (Vol. 6, pp. 57-79). London: Berghahn.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Margetts, H., & Hood, C. (2016). Tools Approaches. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy* (pp. 133-154). London: Palgrave MacMillan.
- Médard, J.-F. (1991). *Etats d'Afrique Noire: formation, mécanismes et crise*. Paris: Karthala.
- Mosse, D. (2005). *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.
- Nakanabo Diallo, R. (2012). Élités administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique. *Politique africaine*, 126(2), 143-161.
- Nakanabo Diallo, R. (2013). *Politiques de la nature et nature de l'Etat:(re) déploiement de la souveraineté de l'Etat et action publique transnationale au Mozambique*. Université Bordeaux 4, Bordeaux.
- Olivier de Sardan, J.-P. (1995). *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changement social*. Paris: APAD/Karthala.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2016). For an Anthropology of Gaps, Discrepancies and Contradictions. *Antropologia*, 3(1 n.s.), 111-131. doi: <http://dx.doi.org/10.14672/ada2016438%25p>
- Olivier de Sardan, J. P. (2018). Miracle Mechanisms, Travelling Models, and the Revenge of Contexts. Cash Transfers Programs: A Textbook Case. In J. P. Olivier de Sardan & E. Piccoli (Eds.), *Cash transfers: an anthropological approach. The revenge of contexts* (pp. 31-91). London: Berghahn Press.
- Panico, R., & Poulle, F. (2005). Le projet comme outil de gouvernement. De Foucault aux territoires de projets. *Études de communication*, 28(1), 10-10.
- Perrot, S., & Owachi, G. (2018). L'enregistrement biométrique des « autres ». Indigénéité négociée, citoyenneté et lutte pour les papiers de la communauté maragoli en Ouganda. [The biometric registration of "Others"]. *Genèses*, 113(4), 122-143. doi: 10.3917/gen.113.0122
- Pinson, G. (2004). Le projet urbain comme forme d'action publique. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 199-233). Paris: Presses de Sciences Po.
- Provinci, O. (2017). Discuter la catégorie d'« État fragile » par l'analyse des politiques publiques : le cas des réformes de l'enseignement supérieur au Burundi. [Questioning the "Fragile State" Category via Public Policy Analysis: The Case of Higher Education Reform in Burundi]. *Critique internationale*, 77(4), 103-120. doi: 10.3917/cii.077.0103
- Répuissard, C. (2011). *Le service public de l'eau potable en milieu rural au Sénégal : l'exemple de la Communauté rurale de Moudéry*. (doctorat en anthropologie), Université de Provence, Aix-en-Provence.
- Risse, T. (2013). Governance under Limited Sovereignty. In M. Finnemore & J. Goldstein (Eds.), *Back to Basics: State Power in a Contemporary World* (pp. 78-104). Oxford: Oxford University Press.
- Rondinelli, D. A. (1993). *Development projects as policy experiments: An adaptive approach to development administration*. London: Routledge.
- Rottenburg, R. (2009). *Far-Fetched Facts: A Parable of Development Aid-Inside Technology*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Lavigne Delville P. et Schlimmer S., 2020, "Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Introduction au dossier", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2/3): 9-32.

Version auteurs

Samuel, B. (2011). Calcul macro-économique et modes de gouvernement : les cas de la Mauritanie et du Burkina Faso. *Politique africaine*(124), 101-126.

Soriat, C. (2018). Imposition et appropriation de la lutte contre le sida par projet au Bénin. L'instrumentation de l'action publique comme observatoire des trajectoires étatiques africaines. *Gouvernement et action publique*, 2(2), 95-115.

Wedel, J. R. (2009). *Shadow elite: How the world's new power brokers undermine democracy, government, and the free market*: Basic Books.

Whitfield, L. (Ed.). (2009). *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford/New York: Oxford University Press.

Whitfield, L., & Fraser, A. (2009). Introduction: Aid and Sovereignty. In L. Whitfield (Ed.), *The Politics of Aid* (pp. 1-26). Oxford: Oxford University Press.