

*L'integrated Policy Monitoring  
Strategy (IPMS), un outil de  
cartographie de l'action publique  
et d'analyse multifactorielle*

Novembre 2020

N° 63

Anticiper,  
adapter  
et corriger  
les politiques  
publiques

# Rapports techniques

**Auteurs** Dominique Darbon,  
Rozenn Nakanabo Diallo,  
Olivier Provini, Sina Schlimmer  
**Coordination** Sarah Botton

**Pays**: multi-pays, Afrique  
**Mots-clés**: recherche, sciences  
sociales, méthodologie, action  
publique, analyse des politiques  
publiques



<b>Introduction</b>	<b>6</b>
<b>1. Diagnostic des environnements pertinents: analyse des variables externes de la zone d'opération en contexte d'intervention complexe</b>	<b>14</b>
1.1. Les variables externes du régime politique : l'inclusivité	17
1.2. La capacité de l'environnement : le régime économique	22
<b>2. Une cartographie intégrale et processuelle des politiques publiques</b>	<b>26</b>
2.1. Cartographie des parties prenantes et de leurs ressources	26
2.2. Cartographie cognitive des parties prenantes	40
2.3. Cartographie des acteurs-clés en réseau	49
<b>Conclusion</b>	<b>54</b>
<b>Glossaire</b>	<b>55</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>57</b>

# Agence française de développement

---

## Rapports techniques

---

Les nombreux rapports, études de faisabilités, analyses de cas et enquêtes de terrain produits par l'AFD contiennent des informations très utiles, en particulier pour les praticiens du développement. L'objectif de cette série est de partager des informations techniques, géographiques et sectorielles sur une dimension du développement et d'en faire un retour d'expérience.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s).

---

## Technical reports

---

The various reports produced by AFD (feasibility, case studies and field surveys) contain very useful information, especially for development practitioners. This series aims to provide technical, geographic and sectoral information on development issues and to share experiences.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s).

## **Anticiper, adapter et corriger les politiques publiques**

### ***L'Integrated Policy Monitoring Strategy (IPMS), un outil de cartographie de l'action publique et d'analyse multifactorielle***

#### **Auteurs**

##### **Dominique DARBON**

(Sciences Po Bordeaux/  
Les Afriques dans le Monde)

##### **Rozenn NAKANABO DIALLO**

(Sciences Po Bordeaux/  
Les Afriques dans le Monde)

##### **Olivier PROVINI**

(Université de La Réunion/  
Centre de recherche juridique)

##### **Sina SCHLIMMER**

(Institut français des relations  
internationales/Les Afriques  
dans le Monde)

#### **Coordination**

Sarah BOTTON

## **Résumé**

*L'Integrated Policy Monitoring Strategy (IPMS)* est un outil à l'usage des chercheurs et des praticiens du développement, leur permettant de cartographier les politiques publiques en train de se faire. Il s'agit ainsi de rompre avec la lecture dichotomique séparant les politiques publiques des projets et des programmes, qui caractérise l'écart définitionnel entre le domaine académique et opérationnel. Cette démarche est d'autant plus importante dans les contextes africains que l'action publique y est sans doute plus « éclatée » qu'au Nord, avec une multitude d'acteurs, de programmes et de projets enchevêtrés et *a priori* peu régulés et disciplinés par des injonctions et des instruments issus d'États à plus faibles capacités, et dans le contexte d'une société civile qui a parfois du mal à se constituer.

Ce manuel est conçu en deux étapes. La première a pour objectif de contextualiser l'analyse d'une politique publique, laquelle peut se traduire de manière très différente d'un pays à l'autre. La seconde, qui propose une cartographie des acteurs, permet de comprendre qui sont ceux qui interviennent tout au long des séquences décisives des politiques publiques, mais aussi quels sont leurs marges de manœuvre, leurs intérêts et leurs visions du monde. Identifier finement et tout au long des séquences de l'action publique ces parties prenantes, permet : de comprendre une partie des raisons des réussites, des blocages et des échecs des politiques publiques ; de disposer d'un outil permettant tout à la fois d'appréhender et

possiblement d'anticiper leurs activités pour mieux s'y adapter ; d'identifier des régularités dans le processus de politique publique, explicitant l'existence de conventions, de pratiques, de stabilités et de régularités favorables ou défavorables auxdites politiques publiques.

L'outil IPMS est un produit basé sur l'association d'une analyse systématique de la littérature scientifique produite sur l'analyse des politiques publiques et sur les résultats de recherche obtenus dans le cadre du programme FAPPA « Faire des politiques publiques en Afrique » visant à étudier les processus d'action publique dans six pays (la Côte d'Ivoire, le Kenya, Madagascar, le Maroc, le Mozambique et la Tanzanie) et quatre secteurs (l'enseignement supérieur, la gestion des ressources naturelles, la gouvernance urbaine et la protection sociale). Il a été élaboré et appliqué par une équipe de chercheurs en sciences sociales à partir de résultats de terrains empiriques, avant d'être mis en discussion avec des acteurs opérationnels de l'AFD.

Mots-clés : recherches, sciences sociales, méthodologie, action publique, analyse des politiques publiques

Pays : multi-pays, Afrique

## Abstract

The Integrated Policy Monitoring Strategy (IPMS) is a tool for researchers and development practitioners to map the production and implementation of public policies. The aim is to break with the dichotomous reading separating public policies from projects and programs that characterizes the definitional gap between the academic and operational domains. This approach is all the more important in African contexts because public action is undoubtedly more "fragmented" there than in the North, with a multitude of actors, programs and projects that are intertwined and a priori poorly regulated and disciplined by injunctions and instruments from States with weaker capacities, and in the context of a civil society that sometimes struggles to forming itself.

This manual is designed in two stages. The first aims to contextualize the analysis of

public policy, which can be translated in very different ways from one country to another. The second, which proposes a mapping of the actors, allows us to understand who are those who intervene throughout the decisive sequences of public policies, but also if they have room for maneuver, what are their interests and their visions of the world. Identifying these stakeholders in detail and throughout the sequences of public action allows us to: understand some of the reasons for the successes, blockages and failures of public policies; have a tool that allows us to both understand and possibly anticipate their activities in order to better adapt to them; identify regularities in the public policy process, explaining the existence of conventions, practices, stability and regularities favourable or unfavourable to the said public policies.

The IPMS tool is a product based on the combination of a

systematic analysis of the scientific literature produced on public policy analysis and on the research results of the FAPPA program ("Faire des Politiques Publiques en Afrique" i.e. "Making Public Policies in Africa") aimed at studying public policy processes in six countries (Ivory Coast, Kenya, Madagascar, Morocco, Mozambique and Tanzania) and four sectors (higher education, natural resource management, urban governance and social welfare). It was developed and applied by a team of social science researchers on the basis of empirical field results, before being discussed with AFD operational actors.

Key words: Research, Social Sciences, Methodology, Public Action, Public Policy Analysis

Countries: Multi-country, Africa

## Présentation des auteurs

**Dominique DARBON** est professeur de science politique à Sciences Po Bordeaux et il est directeur du laboratoire Les Afriques dans le Monde (LAM). Diplômé en science politique, en études africaines et en droit, ses principaux thèmes de recherche portent sur la réforme administrative, l'analyse des politiques publiques dans les pays africains, le management des administrations et les systèmes administratifs comparés, les transformations des structures sociales et l'émergence de capacités de marchés. Il a coordonné plusieurs programmes de recherche portant, par exemple, sur les classes moyennes ou sur l'analyse des politiques publiques en Afrique (FAPPA). Ses enseignements portent également sur la sociologie des organisations et du changement, la sociologie politique générale et des pays africains, et sur la transformation des villes en lien avec l'émergence de nouvelles stratifications sociales et économiques.

**Rozenn NAKANABO DIALLO** est maîtresse de conférences en science politique à Sciences Po Bordeaux, rattachée au laboratoire Les Afriques dans le Monde (LAM). Ses recherches portent sur les politiques publiques de conservation de la nature en Afrique lusophone, et singulièrement au Mozambique. Au prisme de ce secteur profondément transnationalisé, elle étudie les questions de construction de l'État et de sociologie des élites administratives.

**Olivier PROVINI** est maître de conférences en science politique à l'Université de La Réunion, membre permanent du Centre de recherche juridique et chercheur associé à Les Afriques dans le Monde à Sciences Po Bordeaux. Sa thèse de doctorat (Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2015) était consacrée aux réformes universitaires en Afrique de l'Est (Kenya, Ouganda, Tanzanie et Burundi), recherche qui l'a mené à réfléchir plus généralement aux processus de politiques publiques en contextes africains, dans le cadre du programme FAPPA. Il coordonne actuellement un programme de recherche avec Damien Deschamps " Les politiques publiques à La Réunion : gouverner l'ultra-périphérie " (2019-2021), hébergé à l'Université de La Réunion et financé notamment par l'Agence française de développement, portant sur les confusions entre le clientélisme politique et les politiques publiques dans les secteurs de l'emploi et de la gouvernance urbaine.

**Sina SCHLIMMER**, chercheuse au Centre Afrique subsaharienne de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et chercheuse associée au laboratoire Les Afriques dans le Monde (LAM) est une spécialiste des questions de politiques foncières et de gouvernance urbaine en Afrique de l'Est (Kenya, Tanzanie). Elle a consacré sa thèse en science politique (Sciences Po Bordeaux/Les Afriques dans le Monde) aux enjeux des grandes acquisitions de terres en Tanzanie. À travers son post-doctorat mené dans le cadre du programme de recherche FAPPA, en partenariat avec l'AFD, elle s'est focalisée sur les marchés fonciers péri-urbains de Nairobi et Dar es Salaam. Son expérience en tant que consultante à ONU-Habitat, à Nairobi au Kenya, lui a permis de travailler sur les nombreux enjeux socio-économiques de la croissance des villes en Afrique.

# Introduction

Les politiques publiques sont des produits et des processus complexes. Fabriquées par une mosaïque d'acteurs, qui interviennent à différents moments et sont porteurs de représentations, de croyances et d'intérêts concurrents, elles résultent d'interactions multiples. Les politiques publiques ne cessent d'être modifiées dans le temps en parcourant les différentes échelles territoriales et sectorielles auxquelles elles accèdent et dans lesquelles elles se déploient.

Construites et intégrées dans des contextes spécifiques, des environnements pertinents<sup>\*1</sup> sectoriels et globaux, elles sont affectées par des variables multiples, qu'elles soient externes\* (le régime politique\* et économique\*, les dispositifs constitutionnels, les ressources financières, la compétition politique, le contexte institutionnel, la hiérarchie administrative, les technologies disponibles, les fenêtres d'opportunités, etc.) ou internes\* (les capacités, les ressources, les compétences, les savoirs, les formations sociales, les mobilisations, les alliances et les coalitions d'acteurs, les variables cognitives, etc.).

Les politiques publiques sont ainsi des interventions complexes et non linéaires\*. Pour les chercheurs et les opérationnels qui les analysent, il s'agit de prendre en considération le nombre considérable de variables internes et externes qui les façonnent. La maîtrise de ces variables suppose des ajustements constants passant par des techniques de suivi-

évaluation (monitoring)\* et de pilotage\* de la politique et de l'action publique.

Comprendre, mais aussi tenter d'anticiper et de piloter des politiques publiques, c'est partir du constat de leur complexité, traduite en grandes variables fixes ou changeantes, externes et internes. C'est l'ambition de l'*Integrated Policy Monitoring Strategy* (IPMS), conçue comme un outil à l'usage des chercheurs et des praticiens du développement – dans le cadre d'une cartographie des politiques publiques. Cette dernière a pour objectif la compréhension, l'anticipation et la correction des politiques publiques en train de se faire, en proposant une mise à jour progressive des parties prenantes aux politiques publiques, afin de saisir les reconfigurations dans le temps et dans l'espace des territoires.

## L'outil IPMS et ses objectifs

*"For now, we stress the reason for realist caution. Programs are products of the foresight of policy-makers. Their fate though ultimately always depends on the imagination of practitioners and participants. Rarely do these visions fully coincide. Interventions never work indefinitely, in the same way and in all circumstances, or for all people."*<sup>2</sup> (Pawson et Tilley, 2004).

<sup>1</sup> Les notions suivies d'un astérisque font l'objet d'une définition dans le glossaire.

<sup>2</sup> « Pour l'instant, nous insistons sur la cause de la prudence réaliste. Les programmes sont le fruit de la prévision des décideurs politiques. Leur sort dépend cependant toujours, en fin de compte, de l'imagination des praticiens et des participants. Il est rare que ces visions coïncident entièrement. Les interventions ne fonctionnent jamais indéfiniment, de la même manière et dans toutes les circonstances, ni pour toutes les personnes. »

L'IPMS s'inscrit dans le cadre des approches réalistes de l'analyse de politiques publiques<sup>3</sup> et notamment de leur évaluation. L'outil permet de décortiquer les interventions complexes ayant lieu sur différents niveaux d'interactions entre acteurs et objets qui restent affectés par leurs contextes (approche multifactorielle).

L'objectif de l'IPMS est de mettre à disposition des analystes des politiques publiques mais aussi des experts et des gestionnaires un outil versatile et agile, pouvant s'adapter au plus grand nombre de situations possibles sans jamais imposer un kit unique de solutions ou de pratiques. L'IPMS est donc un guide de l'action, s'apparentant à une *check list* reproductible dans le temps et dans l'espace et permettant de suivre le processus de l'action publique.

Aussi, l'IPMS se veut être :

- un instrument de diagnostic de l'environnement structurant la fabrication et la mise en œuvre de la politique publique;
- une *check list* permettant à la fois d'identifier toutes les variables, internes et externes, façonnant une intervention complexe, d'en pondérer les capacités et effets, et d'en suivre les mutations ;
- un instrument de suivi dans le temps et dans le rapport centre / périphérie et selon les échelles territoriales pertinentes de transformation de la politique publique, allant de sa refondation à de simples ajustements. Pour chacune des phases retenues, la

*check list* est systématiquement reprise pour identifier les processus, les instruments\* et les coalitions affectées par des changements. Cela permet d'identifier au plus tôt les écarts (en termes de ressources, d'intérêts, de cadres cognitifs etc.) par rapport à la phase précédente. Dans le même temps ce travail de vigilance permet d'identifier le moment de basculement d'une séquence à l'autre ;

- un appareil de monitoring et d'évaluation complet (*ex ante* à *ex post*) à valeur itérative capable de s'enrichir par l'insertion des « *lessons learnt* » (apprentissage);
- un outil d'archivage permettant de capitaliser les expériences en conservant le script de tout le déploiement de la politique publique.

Il s'agit autrement dit de créer un système de pilotage par *check list* permettant de tester, *ex ante*, pendant et *ex post* une politique publique pour valider son design\*. Bref, un système d'alerte et d'apprentissage permettant de surveiller un processus complexe par le suivi des procédures et éventuellement d'en réécrire certains passages ou protocoles.

Cette démarche est d'autant plus importante dans les contextes africains que l'action publique y est sans doute plus « éclatée » (Lascoumes, 1996) qu'au Nord, avec une multitude d'acteurs, de programmes et de projets achevés et *a priori* peu régulés et disciplinarisés par des injonctions et des instruments issus d'États à plus faibles capacités et dans le contexte

---

<sup>3</sup> L'analyse réaliste vise à comprendre une intervention à partir d'observations empiriques, en s'intéressant spécifiquement aux mécanismes sous-jacents de l'intervention et à l'influence du contexte (Robert et Ridde, 2013).

d'une société civile qui a parfois du mal à se constituer (voir comme synthèse Darbon et Provini, 2018). L'outil permet également de dépasser certaines binarités souvent réductrices (*i.e.* formel/informel, public/privé, local/national/international, etc.) et qui nuisent à la démarche réflexive.

L'outil IPMS permet également ce faisant de diagnostiquer le contexte général, en insistant sur les capacités politiques et administratives et sur celles de la société civile, ainsi que sur les systèmes décisionnels. Plus précisément, l'IPMS propose à ses utilisateurs d'obtenir une compréhension intégrale des jeux d'acteurs et des recompositions techniques qui s'effectuent pendant les phases de fabrique et de mise en œuvre des politiques publiques.

Cet outil s'adresse à l'ensemble des acteurs qui tâchent d'analyser les variables internes et externes des politiques publiques au sens large. Ce manuel définit les politiques publiques comme un ensemble d'interventions, déclinées en différentes formes et dispositifs (programme, projet, plan, etc.) visant à répondre à un problème public identifié et impliquant une autorité investie de puissance publique. Il s'agit ainsi de rompre avec la lecture dichotomique séparant les politiques publiques des projets et des programmes, qui caractérise l'écart définitionnel entre le domaine académique et opérationnel. Cette distinction, que cet outil vise à réduire, est

au cœur du débat des dialogues entre les praticiens et les chercheurs « les premiers différenciant généralement les politiques publiques des projets de développement quand les seconds considèrent les programmes de développement comme faisant partie intégrante de l'action publique. » (Darbon *et al.*, 2019 : 11).

L'outil IPMS<sup>4</sup> est un produit basé sur l'association d'une analyse systématique de la littérature scientifique produite sur l'analyse des politiques publiques et sur les résultats de recherche obtenus dans le cadre du programme FAPPA « *Faire des politiques publiques en Afrique. Action publique et opérationnalisation : cadrage de la recherche et appui aux acteurs de la Nouvelle-Aquitaine impliqués dans des programmes d'action publique sur le continent africain* »<sup>5</sup> visant à étudier les processus d'action publique dans six pays (la Côte d'Ivoire, le Kenya, Madagascar, le Maroc, le Mozambique et la Tanzanie) et quatre secteurs (l'enseignement supérieur, la gestion des ressources naturelles, la gouvernance urbaine et la protection sociale). Il a été élaboré et appliqué par une équipe de chercheurs en sciences sociales à partir de résultats de terrains empiriques, avant d'être mis en discussion avec des acteurs opérationnels de l'Agence française de développement, afin de tester sa pertinence et sa robustesse.

---

<sup>4</sup> Les différentes versions de l'outil IPMS se basent sur un outil élaboré en 2009-2010 par le Centre d'Études d'Afrique Noire (CEAN, devenu LAM), en collaboration avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture - *Food and Agriculture Organisation* (FAO). Nommé *Policy Intelligence Preparedness* (PIP), cet outil visait à appréhender le pouvoir (*i.e.* mesurer en termes de capacité d'action et d'influence des acteurs) et l'intérêt (*i.e.* intérêt à aller dans le sens ou contre la politique publique) au changement des acteurs impliqués dans des politiques publiques – dans les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture (Groupe Mimosza, 2010). L'objectif de la FAO était de pouvoir utiliser cet outil en interne afin d'augmenter l'efficacité des programmes d'assistance aux politiques publiques des pays partenaires.

<sup>5</sup> Ce projet de recherche a été porté (2017-2021) par Sciences Po Bordeaux et le laboratoire Les Afriques dans le Monde (LAM). Il a été cofinancé par l'Agence française de développement et la Région Nouvelle-Aquitaine ainsi que par les associations So Coopération Nouvelle-Aquitaine et F3E.

## L'enjeu central des interactions

Le constat de la complexité des politiques publiques permet de comprendre en quoi et pourquoi le déroulement d'une politique est bien souvent synonyme d'inattendu, d'imprévu, de changement, de bricolage, de redéfinition des moyens et des objectifs, d'écarts entre objectifs et produits, voire d'échec.

C'est par exemple la conclusion des experts de la Banque mondiale exprimée dans l'édition de 2017 du rapport *World Development Report* intitulée *Governance and the Law* (Banque mondiale, 2017). Ce rapport souligne – du moins implicitement – l'échec des politiques promouvant la « bonne gouvernance ». Les auteurs se demandent notamment « *pourquoi des politiques publiques soigneusement conçues et pertinentes* », selon leurs propres préconisations, ne sont pas plus souvent adoptées ou mises en œuvre et pourquoi, quand elles le sont, elles échouent régulièrement à produire des résultats en termes de croissance économique, de développement ou encore de sécurité. Fritz W. Scharpf (1997 : 11) propose une explication du succès limité des politiques publiques : même les politiques publiques les plus soigneusement construites n'aboutissent que rarement aux résultats attendus puisqu'une multiplicité d'acteurs avec des intérêts et des cadres d'interprétation en compétition sont à l'œuvre et agissent selon leur propre compréhension du problème et des solutions et selon leurs ressources.

Les politiques publiques doivent être abordées comme un ensemble de processus menés par une pluralité d'acteurs. Identifier, situer et analyser les parties prenantes\* de l'action publique et

leurs interactions, leurs intérêts et leurs cadres cognitifs\* sont autant d'étapes essentielles pour étudier la carrière d'une politique publique et repérer les moments clés de décision, de réorientation et de reformulation, de conflit voire même de continuité.

L'analyse des acteurs des politiques publiques est un enjeu central qui rassemble aussi bien les questionnements et les intérêts des chercheurs en sciences sociales que celles des praticiens et professionnels du développement. Les objectifs des deux groupes professionnels peuvent diverger au départ : les chercheurs en sciences sociales partent d'une construction théorique et d'une analyse empirique, tandis que les acteurs opérationnels mènent une étude performative des programmes déployés. Mais ces objectifs se rejoignent toujours au niveau de l'analyse des acteurs clés appelée également *stakeholder analysis*. Celle-ci est par exemple pratiquée par de nombreux experts des organisations internationales. Les acteurs académiques et les praticiens recourent donc aux outils d'analyse des acteurs que ce soit, par exemple, pour saisir les acteurs clés qui pèsent dans un processus de décision (notamment dans les démarches d'analyse académique), ou pour anticiper et influencer les résultats d'une phase décisionnelle et pour créer de la prévisibilité de l'action (plutôt dans les démarches d'expertise et opérationnelles).

De nombreux outils existent pour étudier les acteurs, leurs pratiques et interactions et ainsi, leur manière de faire l'action publique et de fabriquer de l'institution\*. Les approches cartographiques souvent basées sur la sociologie des réseaux constituent des méthodes centrales. Il s'agit de cartographier les alliances, les intérêts,

les représentations en compétition, les conflits et les éventuels blocages dans un processus de politiques publiques.

L'origine des acteurs et de leur rôle dans les processus de politique publique sont divers. On y trouve les institutions qui sont censées défendre et avoir des représentations singulières de l'action, mais aussi les acteurs qui représentent ces institutions et les « font parler » tels des ministres, des hauts fonctionnaires des administrations publiques, des représentants d'organisations internationales, du secteur privé ou encore de la société civile. Une approche par les acteurs permet de comprendre qui sont ceux qui interviennent tout au long des séquences décisives des politiques publiques, mais aussi quels sont leurs marges de manoeuvre, leurs intérêts et leurs visions du monde.

L'étude du processus d'une politique publique, de sa mise en problème à son évaluation implique donc toujours une analyse des acteurs : certains pouvant être très impliqués au moment de la définition du problème et absents au moment de la mise en œuvre, par exemple. Mais elle nécessite également une étude de leurs interactions, c'est-à-dire des constellations d'acteurs plastiques, faites d'alliances, de compétition et de conflits. Les acteurs constituent des réseaux et des configurations\*, qui se forment et se transforment :

- selon les enjeux (cadres cognitifs) ;
- selon les moments de l'action publique (les différentes séquences du processus de politique publique) ;

- selon les échelles territoriales de déploiement de l'action publique (internationale, régionale, nationale, locale) ;
- et en fonction des ressources disponibles, de leur distribution et de leur conversion éventuelle en pouvoir.

Dans ce processus complexe, les acteurs occupent des positions qu'ils ne cessent de faire varier en fonction des évolutions des rapports de force. On voit alors à quel point une politique publique, souvent perçue par ses acteurs comme étant avant tout technique, dépolitisée et répondant à un problème public, est toujours un produit politique (*politics*) fragile et façonné par des configurations spécifiques (*polities*).

Identifier finement et tout au long des séquences de l'action publique ces parties prenantes, permet :

- 1) de comprendre une partie des raisons des réussites, des blocages et des échecs des politiques publiques ;
- 2) de disposer d'un outil permettant tout à la fois d'appréhender et possiblement d'anticiper leurs activités pour mieux s'y adapter ;
- 3) d'identifier des régularités dans le processus de politique publique, explicitant l'existence de conventions, de pratiques, de stabilités et de régularités favorables ou défavorables aux dites politiques publiques.

Or, la complexité du processus de politique publique ne se limite pas aux interactions entre les parties prenantes. Elle est accentuée par les variables externes qui rendent inséparables les politiques de leur environnement. Les politiques publiques sont en effet inséparables, premièrement,

de l'environnement général, que l'on qualifiera ici de régime et qui comprend à la fois des variables politiques et économiques. La prise en compte des régimes économiques et politiques permet d'identifier les rapports de pouvoir, la distribution des coalitions entre groupes au pouvoir et groupes marginalisés, les conditions de structuration des formations sociales et de leurs mobilisations et les capacités matérielles, financières et humaines qui accompagnent ces politiques publiques. Deuxièmement, les politiques publiques s'insèrent dans un environnement sectoriel spécifique qui les fonde.

### **L'insertion des politiques publiques dans le temps et dans l'espace**

Les politiques publiques se prolongent dans le temps et dans l'espace et ne peuvent se réduire à une simple succession de séquences linéaires et circonscrites strictement. Les travaux de sociologie de l'action publique ont souligné la non-linéarité des séquences de réalisation des politiques publiques (Bachrach et Baratz, 1963 ; Deleon, 1999). De la même manière, les politiques publiques ne suivent pas une seule rationalité ou une causalité linéaire.

Les séquences sont ainsi à la fois articulées entre elles et différenciées dans la mesure où :

- chaque séquence est spécifique dans sa configuration et correspond à des fonctions bien particulières autour d'acteurs spécialisés ;

- chaque séquence est liée aux phases précédentes par des relations multi-variables essentiellement non linéaires, qui rendent la prévisibilité des résultats aléatoire et diffractent les possibilités ;
- par conséquent, chaque séquence est relue et partiellement refondée par les suivantes au fur et à mesure que les activités réalisées modifient les enjeux, que les acteurs et leurs coalitions changent et proposent des interprétations nouvelles des enjeux et des termes qui leur sont transmis, et que des opportunités politiques ou des mutations technologiques apparaissent ;
- enfin chaque séquence est renouvelée par son inscription différenciée dans des échelles territoriales dans laquelle elle se décline. La politique publique voyage dans l'espace et elle est donc affectée par des représentations et des coalitions différentes et par des rapports « centre-périphérie »\* particuliers.

En partant du constat que le processus de politique publique est non-linéaire et qu'il se compose d'un ensemble de séquences qui sont liées entre elles, ce manuel définit trois séquences clés :

- **l'identification** de l'émergence d'un problème public jusqu'à sa mise sur l'agenda

La séquence de l'émergence d'un problème public correspond au moment où un enjeu social devient un problème public. Ce processus est animé par des entrepreneurs de cause véhiculant des intérêts divers et qui ont généralement des positions sociales et professionnelles différentes. Ces entrepreneurs se regroupent et forment des coalitions, fondées sur des intérêts partagés et sur les ressources disponibles, et proposent des cadrages dudit problème (Cefaï, 1996 ; Padiou, 1982). La mise en problème consiste donc en un processus d'affrontement et de compétition entre différentes coalitions de cause qui cherchent à imposer leur définition de l'enjeu. Ce travail de transformation d'un enjeu social en problème public est un préalable à la phase de mise sur agenda. Cette mise sur agenda comprend un processus de sélection des problèmes (tous les problèmes ne sont pas mis à l'agenda) puis leur traitement, quelle qu'en soit la forme, de la part des autorités publiques (Garraud, 1990) après inscription sur l'agenda institutionnel.

- la **fabrication** : après sa mise sur l'agenda jusqu'à son authentification par des autorités publiques

Une fois mis sur l'agenda institutionnel, il s'agit pour les acteurs de définir un programme d'action qui peut prendre différentes formes (réforme systémique, loi, règlement, circulaire, concertation avec les publics et acteurs concernés, dispositifs incitatifs, campagne de communication, etc.) visant à résoudre le problème public. Cette séquence de la fabrication se confond avec le moment, généralement réifié, de la « grande » décision. Il a été bien démontré dans la littérature comment cette « grande » décision doit s'appréhender comme un processus

puisque la décision est généralement introuvable (Muller, 2000). Des (non)décisions sont également prises tout le long du processus de politique publique, de la mobilisation des entrepreneurs des problèmes jusqu'aux choix effectués par les évaluateurs des programmes. L'étude des décisions prises au moment de la fabrication permet d'obtenir des renseignements sur les comportements des acteurs dans le choix des options à l'agenda. Il s'agit aussi d'étudier la marge de manœuvre dont disposent les acteurs qui sont conduits par des intérêts. La littérature a montré comment à côté de toutes les tentatives et procédures permettant de conduire une approche rationnelle des problèmes, les décideurs recourent à des artifices, des ajustements et de la débrouille (Lindblom, 1959), voire parfois à des processus aléatoires que personne ne maîtrise (Cohen *et al.*, 1972). L'authentification vient couvrir ces incertitudes en officialisant et légitimant un produit politique et en le dotant de la force exécutoire.

- la **mise en œuvre** (implémentation de l'action publique)

La mise en œuvre correspond au processus d'application des décisions. La décision publique se confronte ainsi « au terrain » à travers la mobilisation des instruments et des dispositifs spécifiques choisis (Sabatier, 1988 ; Hill et Hupe, 2009). Ces dispositifs sont déployés dans l'espace à différentes échelles administratives et territoriales où ils sont réinterprétés par les nouveaux acteurs affectés. La phase de l'implémentation correspond, tout particulièrement dans les pays africains (mais bien sûr pas spécifiquement), à l'émergence de nouveaux acteurs – administratifs, acteurs privés, acteurs issus de la société civile, etc. Ces acteurs

(souvent administratifs) de la mise en œuvre ont en général été absents de la fabrique et ont peu de connaissances des acteurs et des enjeux qui ont animé ces premières séquences. Les cadres interprétatifs normatifs et juridiques, les perceptions des enjeux et les instruments déployés, les réseaux sociaux, mais aussi les intérêts et les pratiques sociales ne sont pas mis en forme par les négociations et les controverses qui ont innervé les étapes précédentes. Le problème à traiter et les solutions proposées peuvent donc faire l'objet de redéfinition et de réinterprétation, spécifiquement au moment de la mise en œuvre. Cette séquence est généralement vue comme le moment bureaucratique (mais non pas moins politique) de l'action

publique. Elle interroge les capacités des administrations, mais aussi des publics en général, à s'approprier les enjeux définis, les solutions proposées et les instruments retenus. C'est aussi la période dans laquelle se révèlent avec le plus d'acuité les décalages entre les intentions d'une politique (ses objectifs) et ses résultats, et produits concrets (Pressman et Wildavsky, 1973).

L'évaluation est considérée comme transversale et elle n'est pas traitée, dans ce manuel, comme une phase à part. De plus, l'IPMS représente, en soi, un outil d'évaluation.

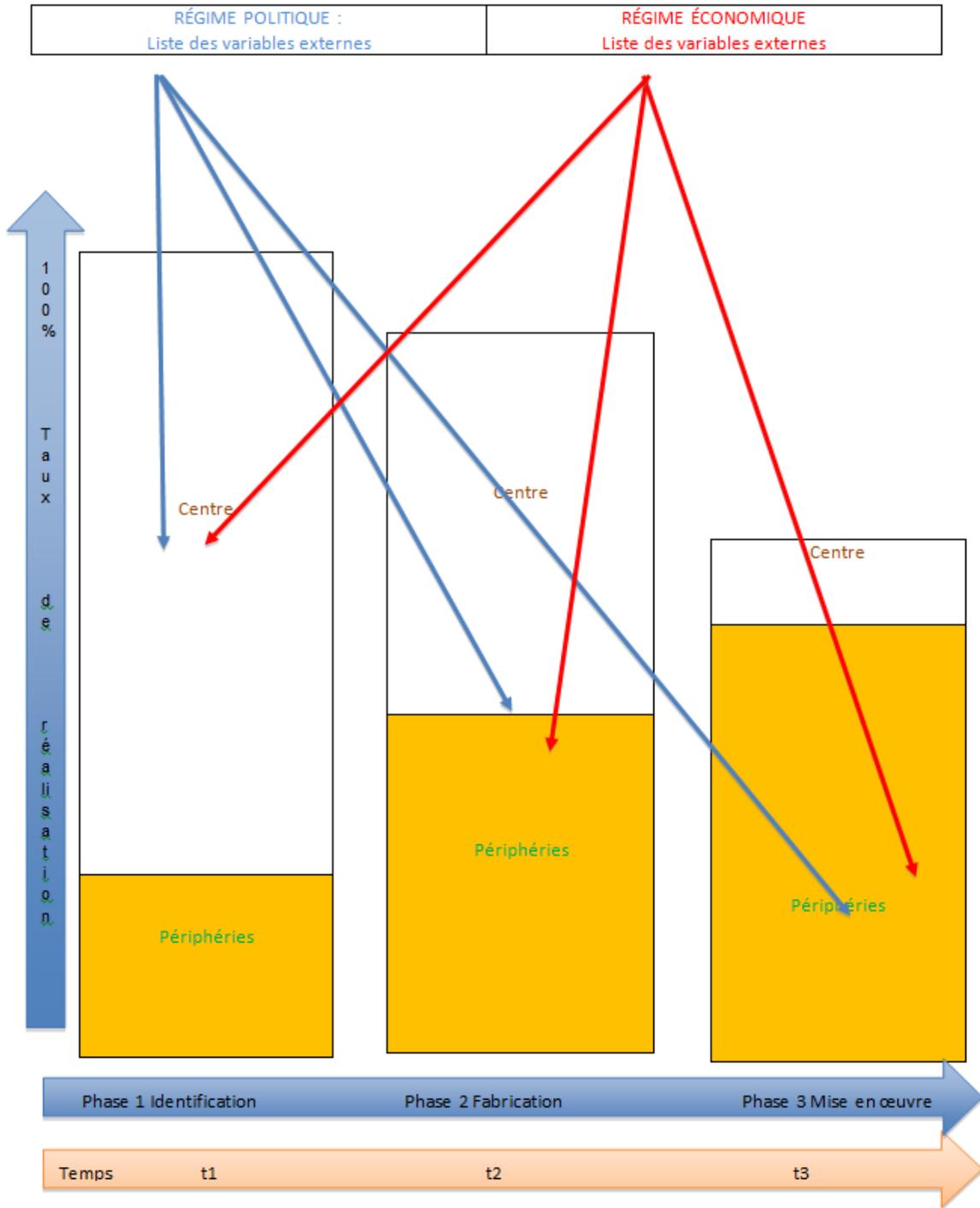
# **1. Diagnostic des environnements pertinents : analyse des variables externes de la zone d'opération en contexte d'intervention complexe**

Le processus de politiques publiques est inséparable des environnements et de la zone d'opération (*policy space*) dans lesquels les politiques publiques sont construites, se déploient, et qu'elles contribuent à mettre en forme. Comprendre une politique publique, la piloter et l'évaluer suppose de connaître finement ces environnements dans la mesure où ils déterminent, souvent en large partie, les configurations à l'œuvre, le fonctionnement et les résultats des politiques publiques. La maîtrise et la connaissance de ces environnements sont d'autant plus importantes pour étudier des politiques publiques en contexte complexe que celles-ci sont fondées sur des interactions multiples se déclinant dans des espaces, des séquences et des temporalités différenciés.

Schématiquement, les variables externes sont rassemblées en deux ensembles : celles issues du régime dit « politique » et celles issues du régime dit « économique ». Les premières concernent toutes les conditions politiques et juridiques organisant l'accès aux affaires publiques et assurant la mobilisation des acteurs et leurs modalités d'intervention dans la production des politiques publiques. Les secondes concernent les capacités économiques, humaines, matérielles et financières mobilisables et mobilisées pour produire les politiques publiques et les rendre effectivement opérationnelles.

Les variables identifiées affectent non seulement directement la production de la politique publique mais agissent aussi mutuellement les unes sur les autres de sorte que des relations mono-causales linéaires sont rares. Elles affectent toutes par ailleurs chacune des trois phases mais selon des formes différentes. C'est donc tout le processus de production de la politique publique qui est traité dans l'instrument IMPS, lequel s'inscrit ainsi dans une analyse de « *process tracing* »\*.

**Schéma 1. Influence des régimes politique et économique sur les séquences des politiques publiques et évolution du rapport centre/périphérie dans le temps**



Source : élaboration par les auteurs.

Lecture: Les variables externes des deux régimes affectent de manière identique chacune des trois phases de la politique publique. Cependant, l'intensité de leur impact se réduit avec le temps (oubli, perte de priorité, usage non anticipé de ressources, concurrence avec d'autres politiques publiques, reconfiguration de l'agenda, etc.) et l'accès aux acteurs les plus déterminants devient plus long avec l'emprise accrue des périphéries.

- Les blocs en orange représentent les périphéries et leur montée en force avec le passage progressif à la séquence de la mise en œuvre de la politique publique qui est généralement le moment de la prise de pouvoir des collectivités territoriales et des administrations déconcentrées et décentralisées. Ils montrent le déplacement progressif de la décision vers « la centralité du local » (voir par exemple Kay, 2018).

- La baisse du taux de réalisation, figure le déclin de la tangibilité de la politique publique au fur et à mesure qu'elle s'étiole dans le temps et qu'elle se dilue au sein des territoires.

Afin de déterminer, en première approche, comment les variables externes façonnent l'action publique, nous les rassemblons autour de deux thèmes, celui du régime politique et celui du régime économique, permettant de soulever deux thèmes majeurs : l'inclusivité et la capacité.

L'évaluation de ces variables repose sur deux types de sources principales :

- **l'étude de faisabilité** de la politique conduite par les organismes spécialisés nationaux ou issus des organisations internationales et des cabinets d'expertise et laboratoires scientifiques mobilisés ;
- une **approche par les méta données**, consistant à reprendre les grands instruments disponibles de *rating* et de *ranking*, et en particulier le *Mo Ibrahim Governance Index* (<https://mo.ibrahim.foundation/fr/iiag>), le *Country Policy and Institutional Assessment* de la Banque mondiale (<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/country-policy-and-institutional-assessment>), le *Global Competitiveness Report* du Forum économique mondial (<https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>) et les rapports annuels de l'Afrobarometer (<http://afrobarometer.org/fr/analyse-de-donn%C3%A9es-en-ligne>).

Dès lors, les acteurs qui souhaitent se saisir de l'IPMS doivent compléter les différents tableaux à partir d'informations à leur disposition. Il s'agit des données empiriques récoltées (des entretiens avec les acteurs d'une politique publique, des experts électoraux et économiques du pays, e.g. le service économique des ambassades, etc.), mais aussi des données de seconde main permettant d'obtenir des informations supplémentaires sur les différentes variables mentionnées ci-dessous. Celles-ci peuvent être présentes dans la littérature scientifique (ouvrages et articles académiques), institutionnelle (rapports gouvernementaux, des ONG, des bureaux nationaux des statistiques, notes techniques des services politiques et économiques des ambassades, rapport des observatoires des élections) et grise. La forme pour remplir les tableaux importe peu : il s'agit surtout ici de sensibiliser les praticiens, comme les chercheurs, sur l'importance de l'environnement d'une

politique publique et des variables externes en contexte d'intervention complexe. Ce premier travail bibliographique et documentaire, qui doit être complété par des entretiens, permet également à l'analyste de se familiariser avec les enjeux politiques et économiques structurants d'un pays, notamment lorsqu'un projet de politique publique se déploie dans le cadre d'un moment politique ou économique important tel qu'une élection présidentielle ou une crise économique (e.g. la gestion de la crise de la Covid-19).

La première source permet en particulier de décliner la seconde en l'actualisant et en l'adaptant en fonction du secteur concerné.

Cette première étape a pour objectif de construire une « toile de fond », qui permet de contextualiser l'analyse d'une politique publique, laquelle peut se traduire de manière très différente d'un pays à l'autre, et selon les différents environnements considérés.

---

### **1.1. Les variables externes du régime politique : l'inclusivité**

---

L'inclusivité vise à déterminer le caractère plus ou moins inclusif de l'environnement juridique et politique dans lequel se déploie une politique publique, c'est-à-dire à qualifier le niveau, la qualité, et l'intensité de la participation des acteurs (publics, ressortissants\*...) dans les processus de production des politiques publiques.

Pour ce faire, nous distinguons l'inclusivité décisionnelle, l'inclusivité du système juridico-politique et l'inclusivité des publics.

#### **L'inclusivité décisionnelle**

Les régimes politiques marquent profondément les politiques publiques. Les règles de droit fixent les droits et les obligations des citoyens et définissent en particulier leurs droits fondamentaux et notamment leurs droits politiques. Le régime des partis politiques, de la mobilisation politique, et les formes de la représentation et de l'association structurent légalement la participation au processus de production des politiques publiques. Ces bases juridiques, *via* les rapports entre les forces politiques, contribuent à la mise en forme de la vie politique et notamment à délimiter les conditions de la participation des acteurs à leur élaboration et à leur implémentation. Sur le temps long, la stabilité de ces pratiques politiques contribue à imprimer des *policy styles* dans les systèmes décisionnels.

La prise en compte de cette variable métapolitique est déterminante pour identifier les acteurs qui participent à la production des politiques publiques et ceux qui en sont exclus. Cela permet d'évaluer le niveau d'appropriation, d'implication et de soutien de la population autorisée constitutionnellement envers une politique publique. Sont ainsi distinguées des politiques publiques produites par un petit groupe au pouvoir qui les confisquent à son seul bénéfice, des politiques publiques importées et gérées par les seuls bailleurs en l'absence de toute mobilisation sociale (politiques silencieuses), ou des politiques publiques issues d'une véritable discussion et débat politiques. On peut, sur ces critères, distinguer les processus de politiques publiques, par exemple entre différents Etats africains, en fonction de leur régime politique.

Pour ce faire, nous distinguons plusieurs régimes :

- les régimes démocratiques pluralistes (*full democracy*) se caractérisent par la désignation, par les citoyens, de gouvernants dans le cadre d'élections libres (suffrage universel) et concurrentiels (pluralisme et absence de fraude), qui se déroulent à intervalle régulier permettant l'alternance politique, la distribution du pouvoir et l'efficacité de la représentation politique ;
- les régimes hybrides (*hybrid regime*) – également appelés démocrature ou régime autoritaire inclusif – prennent la forme de régimes autoritaires ayant des façades et des parenthèses démocratiques (par exemple par l'organisation d'élections concurrentielles) ou la forme de régimes démocratiques connaissant, à fréquences régulières, une limitation des libertés publiques ;
- les régimes autoritaires (*authoritarian regime*) se caractérisent par le refus des gouvernants de soumettre au contrôle démocratique leur pouvoir et leur gestion politique. Les régimes autoritaires sont des systèmes à pluralisme limité (Linz, 1964) pouvant prendre la forme de régimes néopatrimoniaux (Médard, 1991), populistes ou avec des bureaucraties autoritaires (O'Donnell, 1988) ;
- une dernière ligne « alternance ou absence d'alternance », permet d'intégrer dans l'évaluation une logique temporelle et l'éventualité d'un changement de régime durant le processus de politique publique.

Conjointement à ces catégories de régimes, nous distinguons trois types de modèle décisionnel dominant :

- les décisions par processus majoritaire : le groupe le plus nombreux prend la décision pour tous, au risque d'ignorer systématiquement la minorité, mais en négociant entre les différentes tendances ;
- les décisions par processus consensuel : les décisions reposent sur le consentement des acteurs – quelle que soit leur appartenance politique – qui peuvent être invités à exprimer leur crainte et leur opposition et à faire passer des amendements ;
- les décisions par processus minoritaire : les décisions sont captées par une personne ou une clique au pouvoir composée d'un cercle très restreint d'acteurs.

L'association des catégories de régime et des types de modèle décisionnel dominant permet de remplir le tableau ci-dessous, qui donne une lecture de l'inclusivité décisionnelle au plan macro politique. Les données pour remplir le tableau se trouvent dans les deux types de sources mentionnées précédemment *i.e.* l'étude de faisabilité de la politique publique et l'approche par les métadonnées.

**Tableau-indicateur 1. Maîtriser l'inclusivité décisionnelle au plan macro politique**

Type de modèle décisionnel dominant	Décisions par processus majoritaire	Décisions par processus consensuel	Décisions par processus minoritaire	Décision personnelle ou par une clique
Régimes politiques				
Régime démocratique pluraliste				
Régime hybride				
Régime autoritaire				
Régime autoritaire à parti unique				
Alternance ou absence d'alternance politique				

Source : élaboration par les auteurs.

**Lecture** : Le tableau permet de définir, à travers la nature du régime, le mode décisionnel qui prévaut au niveau global et de cibler d'emblée les groupes d'acteurs déterminants dans la production de la politique publique, ou tout au moins sa fabrication, son authentification et sa mise en œuvre ou non.

Chaque réponse doit être explicitée en la qualifiant, par exemple : un régime démocratique pluraliste croisé avec un système de décision personnelle ou par une clique semble *a priori* contradictoire. Sa caractérisation permet de situer d'emblée le lieu du pouvoir (de faire ou de bloquer) et d'intégrer cette donnée dans la compréhension du processus de production de la politique, mais aussi dans le *design* de la politique.

Au-delà de l'évaluation de la participation, cette analyse permet de réfléchir à la formulation même de la politique publique. Le *design* d'une politique publique doit intégrer ces particularités de régimes politiques pour anticiper leurs impacts sur les processus décisionnels. L'intérêt porté au régime permet ainsi d'évaluer le degré d'inclusivité des processus décisionnels et notamment le risque de « participation politique ». Ce dernier peut se décliner de la capture pure et simple de la régulation par certains groupes sociaux, au refus de participation par action, ou abstention, en passant par des formes plus pluralistes de participation (Hirschman, 1970). Dès lors, le *design* de la politique publique doit être construit de manière à se caler dans les procédures décisionnelles locales soit pour s'y appuyer, soit pour les anticiper ou pour y échapper.

## L'inclusivité du système juridico-politique

**Tableau-indicateur 2. Maîtriser l'inclusivité du système juridico-politique**

	Statut de l'opposition	Facilité de mobilisation	Facilité d'association	Facilité de créer un parti politique	Régularité de l'alternance politique	Indépendance des contre-pouvoirs légaux (juges, Parlement...)
Reconnaissance légale (oui/non)						
Réalité politique (oui/non)						
Si oui, évaluation de l'effectivité : - Haute - Moyenne - Basse						

Source : élaboration par les auteurs.

Ce tableau vise à préciser les possibilités de participation des acteurs extérieurs au pouvoir et des bénéficiaires à la production des politiques publiques, tant d'un point de vue formel (ou juridique) que d'un point de vue politique. Il permet à la fois d'évaluer qui peut intervenir dans les processus (mais pas de savoir qui intervient effectivement) et d'intégrer ces résultats dans le *design* d'une politique publique, soit pour les valider, soit, au contraire, pour organiser des formes alternatives d'inclusivité juridico-politique permettant à d'autres acteurs exclus d'intervenir et ainsi de mieux contrôler le processus de politiques publiques. Comme pour le tableau indicateur 1, le contenu du tableau peut être rempli grâce à l'étude de faisabilité de la politique publique et à la disponibilité des métadonnées.

**Lecture :** Le tableau se concentre sur les variables du statut de l'opposition, la facilité de mobilisation des acteurs, la facilité d'association, la facilité de créer un parti politique, la régularité de l'alternance politique et l'indépendance des contre-pouvoirs légaux. Pour chaque catégorie il s'agit de déterminer la reconnaissance légale par le droit des différentes variables : par exemple, le droit du pays reconnaît-il légalement le pouvoir, pour des acteurs de la société civile, de manifester ? Si oui/non, est-ce une réalité observée et relayée dans le pays ? Si oui, l'organisation de manifestation est-elle fréquente (peu, moyennement ou très fréquente) ?

## L'inclusivité des publics

La capacité sociale des acteurs non étatiques – considérés ici comme les « publics » – se mesure à la permanence, à l'intensité, à la durée et à la fréquence de leur action, à leur professionnalisation, à leur capacité de résilience, à leur autonomie vis-à-vis des acteurs étatiques, aux modalités inclusives de leur participation (par clientélisme ou par corruption), à leur implication par les acteurs étatiques ainsi qu'à leur autonomie vis-à-vis des acteurs étrangers.

C'est l'existence même des politiques publiques qui se pose. En effet, peut-on parler de politique publique en l'absence de mobilisation des parties prenantes potentielles, d'une société civile structurée, autonome vis-à-vis de l'Etat et du pouvoir politique, et capable de rappeler aux représentants qu'ils sont « *accountable* » ?

La question derrière cette thématique de l'inclusivité des publics est celle de l'existence ou non d'une société civile – c'est-à-dire d'un tissu dense de groupes sociaux structurés, professionnalisés, effectifs, capables et autonomes vis-à-vis de l'État et du gouvernement, et pouvant participer aux négociations lors des différentes séquences de l'identification, de la fabrication et de la mise en œuvre des politiques publiques. C'est aussi un premier travail de préparation de la cartographie des acteurs (voir *infra*) permettant d'identifier les acteurs effectivement à l'œuvre pour chaque politique.

**Tableau-indicateur 3. Maîtriser l'inclusivité des publics**

Groupes identifiés / Activités	Syndicats	Associations et ONG locales	Organisations de solidarité internationale	Bailleurs internationaux	Partis politiques	Organisations <i>sui generis</i>	Professionnels et professions libérales
1- Évaluation de l'intervention							
Permanence							
Intensité							
Durée							
Fréquence							
Professionnalisation							
Capacité de résilience							
Autonomie vis-à-vis des acteurs étatiques							

2- Types d'inclusivité							
Inclusivité par clientélisme							
Inclusivité par corruption							
Inclusivité par consensus							
Implication des groupes par les acteurs étatiques							
Autonomie vis-à-vis des acteurs étrangers							

Source : élaboration par les auteurs.

**Lecture :** Les différents groupes identifiés (syndicats, associations et ONG locales, organisations de solidarité internationale, bailleurs internationaux, partis politiques, organisations *sui generis*, professionnels et professions libérales) sont évalués en fonction de deux critères : une évaluation de leur intervention (tant sur la permanence de l'intervention, son intensité, sa durée, sa fréquence, la professionnalisation de l'acteur, sa capacité de résilience et son autonomie vis-à-vis des acteurs étatiques) et les types d'inclusivité qui caractérisent son intervention dans l'action publique (logique clientélaire, corruption, consensus, contrôle des acteurs étatiques et étrangers). Par exemple, les syndicats peuvent intervenir régulièrement dans des processus de politiques publiques mais avoir une faible autonomie vis-à-vis des acteurs étatiques puisque les rapports y sont avant tout clientélares.

---

## **1.2. La capacité de l'environnement : le régime économique**

---

Le régime économique est déterminant pour identifier les ressources – plus ou moins importantes – disponibles dans l'environnement et les différents régimes de leur appropriation.

Ces ressources se donnent à voir tant dans les capacités administratives que dans les capacités instrumentales déployées dans le cadre d'une politique publique.

### **Les capacités administratives**

Les politiques publiques et l'action publique supposent l'intervention, à certains moments, d'acteurs administratifs disposant de capacités réglementaires appuyées sur des moyens d'action techniques et financiers. Or, ces ressources sont parfois – notamment dans les Etats africains – insuffisantes ou même, dans des contextes singuliers, inexistantes, alors

même que les technologies utilisées pour le montage des politiques publiques ne cessent de se complexifier et d'imposer des niveaux de capacité plus élevés (comme les démarches qualité et d'autres procédures du *New Public Management*). L'existence ou non de ces capacités permet ainsi d'évaluer la pertinence et le réalisme des politiques publiques élaborées et d'anticiper sur l'effectivité de l'intervention des acteurs étatiques dans toutes les séquences des politiques publiques.

Ces capacités peuvent expliquer, en partie, l'échec de la mise en place d'un dispositif eu égard aux objectifs initiaux et le poids différencié des acteurs dans le processus de production des politiques publiques (notamment des bailleurs internationaux publics et privés). Une dernière variable permet, en proposant une déclinaison centre / périphérie des moyens, de suivre les capacités disponibles tout au long du processus de production de la politique. Elle rappelle ainsi qu'une politique publique ne se suffit pas à elle-même une fois authentifiée. Ici encore, ce tableau-indicateur vise à révéler des variables qui affectent les politiques publiques et doivent être intégrées dans le *design* de la politique publique.

**Tableau-indicateur 4. Identifier les capacités administratives**

	<b>Moyens matériels</b> Quantité et qualité	<b>Moyens financiers</b> Quantité et qualité	<b>Moyens humains</b> Quantité et qualité
<b>Efficacité</b> Fort Moyen Faible			
<b>Efficience</b> Fort Moyen Faible			
<b>Pertinence</b> Fort Moyen Faible			
<b>Déclinaison Centre / Périphérie</b> dans l'efficacité/efficience/pertinence  Fort Moyen Faible			

Source : élaboration par les auteurs.

Lecture : Les capacités administratives déclinées en moyens matériels, financiers et humains, eux-mêmes déterminés en termes de quantité et qualité, sont évalués en fonction de leur déploiement, tant en termes d'efficacité, d'efficience que de pertinence. La dernière ligne permet de déterminer si des décalages importants sont observés entre le centre et la périphérie. Par exemple, les administrations publiques d'un pays peuvent être fortement dotés en ressources financières annuelles mais leurs résultats et leurs actions peu efficaces et efficaces eu égard aux problèmes posés, d'autant que les ressources financières sont très centralisées et plus faiblement présentes dans les territoires périphériques.

### **Les capacités instrumentales**

L'approche par les instruments est un marqueur important et opérationnalisant de l'analyse des politiques publiques. Elle permet d'identifier la forme d'action privilégiée par l'Etat et par les coalitions d'acteurs impliqués dans la production de la politique publique. L'analyse des instruments permet d'évaluer la crédibilité de la politique publique en confrontant l'instrument choisi aux ressources disponibles, aux agents qui doivent intervenir ainsi qu'aux acteurs cibles. Elle permet enfin d'anticiper une éventuelle prise en main de ces instruments par les « bénéficiaires » ou d'autres parties prenantes ayant un intérêt positif ou négatif dans la politique publique, et ainsi de mesurer l'attractivité de la politique pour les publics.

Le tableau-indicateur 5 permet d'évaluer la pertinence de ces instruments pour la réalisation de la politique publique, tant au regard des capacités dont dispose l'Etat qu'au plan de leur capacité à être appropriés par les destinataires. Le *design* des politiques publiques est directement influencé par cette approche par les instruments. Une dernière entrée du tableau réintègre une variable « centre/périphérie » pour rappeler que l'impact des instruments est affecté par les capacités territorialisées des administrations.

**Tableau-indicateur 5. Identifier les capacités instrumentales**

	<b>Lois et règlements</b>	<b>Formes incitatives</b> (consultations, outils contractuels...)	<b>Formes participatives</b> (Commissions, task forces, workshops, notices...)	<b>Normes pratiques et appropriées</b>
<b>Efficacité</b>  Fort Moyen Faible				
<b>Efficience</b>  Fort Moyen Faible				
<b>Pertinence</b>  Fort Moyen Faible				
<b>Déclinaison Centre / Périphérie</b> dans l'efficacité/efficience/pertinence  Fort Moyen Faible				

Source : élaboration par les auteurs.

Lecture : Quatre types d'instruments sont identifiés : les lois et les règlements, les formes incitatives, les formes participatives et les normes pratiques et appropriées. Chaque instrument est jugé en fonction d'un critère d'efficacité, d'efficience et d'effectivité. Un pays peut avoir un recours quasi-systématique à des formes participatives pour réguler l'action publique mais sans que cet instrument soit pour autant efficace, *a fortiori* concernant les territoires les plus éloignés du centre.

Les outils proposés dans cette première partie permettent d'appréhender l'environnement pertinent d'une politique publique et de révéler l'importance de l'environnement dans lequel une politique publique se construit et se déploie. Ils sont à ce titre un passage préalable fondamental pour anticiper, adapter et corriger toute politique publique.

La seconde étape repose sur une cartographie des parties prenantes à la politique publique étudiée, tout en s'intéressant davantage aux variables internes. Cette cartographie des acteurs équivaut à une analyse contextualisée et profondément empirique de la politique publique étudiée et/ou mise en place.

## 2. Une cartographie intégrale et processuelle des politiques publiques

L'outil IPMS emprunte plusieurs aspects méthodologiques de l'analyse des réseaux sociaux et de l'analyse des réseaux d'action publique, développés essentiellement dans la littérature académique, qui permettent aux professionnels d'affronter certains défis dans leurs pratiques des politiques publiques.

Nous proposons dans ce cadre trois types de cartographie :

- des parties prenantes ;
- des cadres cognitifs des parties prenantes ;
- et de la mise en réseau des acteurs clés.

Ces trois modes de cartographie doivent s'effectuer de manière systématique pour les trois moments décisifs des politiques publiques : l'identification, la fabrication et la mise en œuvre.

Ces cartographies doivent également s'inscrire dans une étude sur le temps long afin de comparer, historiquement et avec les données accumulées au fur et à mesure (comparaison sectorielle), l'évolution du rôle des parties prenantes, des cadres cognitifs ainsi que des acteurs clés afin d'optimiser le succès de la politique et d'anticiper au mieux les éventuels blocages.

---

### 2.1. Cartographie des parties prenantes et de leurs ressources

---

#### L'identification des parties prenantes

L'objectif de cette première cartographie est d'identifier l'ensemble des acteurs qui « ont à faire » ou sont présents dans le processus de politique publique étudié. Cela signifie que chaque politique génère une carte spécifique qu'il faut dresser sur la base des contraintes propres qui l'affectent. Ces acteurs (*i.e.* des individus, des groupes d'individus, des organisations) sont susceptibles de contribuer au processus d'action publique et disposent d'une plus ou moins forte capacité d'action. Ces acteurs peuvent être, par exemple :

- des **acteurs de la fonction publique**, qu'ils soient membres de l'appareil de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'une administration déconcentrée ou encore d'une institution parapublique ;

- des **acteurs internationaux** représentants d'institutions internationales, de structures régionales, d'organisations financières, de bailleurs de fonds publics comme d'institutions privées (notamment de fondations) à dimension internationale ;
- des **acteurs privés économiques**, notamment des grandes firmes internationales, des petites et moyennes entreprises ;
- des **acteurs internationaux, nationaux et locaux issus de la société civile**, des syndicats professionnels, des partis politiques, des organisations non gouvernementales, des associations ou des rassemblements d'individus moins formalisés ;
- les **destinataires visés** ou potentiels de la politique publique déployée.

Le travail d'identification et de catégorisation des parties prenantes ne postule aucune homogénéité de chaque groupe. Bien au contraire, au sein de chaque groupe – y compris le groupe des acteurs publics – l'hétérogénéité des intérêts et les conflits internes sont souvent structurants. Ce travail n'a donc pas pour objectif de les enfermer dans une identité spécifique, mais de repérer tous les acteurs par leurs statuts, leurs fonctions ou leurs actions, pour ensuite les identifier comme des acteurs disposant d'identités complémentaires et/ou fusionnées.

Le brouillage entre le public et le privé, le formel et l'informel, comme le local, le national et l'international, rend souvent délicat la constitution de catégories *a priori* homogènes tels que les « acteurs publics » ou les « acteurs privés ». De plus, ces chevauchements entre catégories rend essentiel l'usage de méthodologies systématiques et complémentaires afin de repérer – de manière la plus exhaustive possible – les acteurs qui interviennent et agissent dans le processus de politique publique, sachant que leur présence se matérialise différemment en fonction de chaque acteur, dans le temps comme en intensité.

Plusieurs méthodes sont généralement utilisées en sciences sociales pour identifier les acteurs impliqués dans un secteur d'action publique donné. Croiser ces méthodes permet de mettre en lumière les parties prenantes de la façon la plus fine possible :

- la **méthode institutionnelle** et statutaire, pour connaître quels sont les acteurs officiellement mandatés ou impliqués dans la politique publique. Même si les acteurs institutionnels publics disposent ordinairement, en contextes africains, de ressources limitées, ils ont en général de très fortes capacités de facilitation ou *a minima* de blocage dans le processus de politique publique.

→ *Cette méthode est rendue possible grâce aux données récoltées dans les rapports institutionnels, les documents officiels, la littérature grise et les articles de presse.*

- la **méthode réputationnelle** : afin de compléter la méthode institutionnelle, il s'agit de faire apparaître de nouveaux acteurs « non institutionnels » dans le processus de politique publique. Cette méthode permet de repérer quels sont les acteurs qui reviennent régulièrement dans les discours et qui disposent d'un pouvoir et d'une influence sur – ou en coopération avec – les acteurs institutionnels.

→ *Cette méthode est rendue possible par l'établissement de questionnaires et par la mise en place d'entretiens semi-directifs.*

- la **méthode contrefactuelle** : il s'agit, au préalable, de spéculer sur les différents types d'acteurs susceptibles d'être présents dans le processus de politique publique, puis, à partir des méthodes institutionnelles et réputationnelles, de valider – ou non – ces hypothèses de départ. Cette méthode contrefactuelle permet de mettre l'accent sur l'absence de certains acteurs potentiels afin d'intégrer cette variable dans l'analyse et dans les prises de décisions des professionnels.

→ *Cette méthode est rendue possible grâce aux données récoltées dans les rapports institutionnels, les documents officiels, la littérature grise et les articles de presse, à l'établissement de questionnaires et à la mise en place d'entretiens semi-directifs effectués durant les phases des méthodes institutionnelle et réputationnelle.*

Afin de représenter synthétiquement ces trois méthodes, un tableau d'identification est utilisé pour visualiser les types d'acteurs impliqués dans le processus de politique publique (Groupe Mimoza, 2010 : 10), en différenciant les positions institutionnelles (identité institutionnelle) de sa qualification par les acteurs tiers ou par eux-mêmes (méthode réputationnelle).

**Outil n° 1. Identification simplifiée des parties prenantes impliquées  
dans le processus de politique publique**

<b>Secteurs</b>	<b>A</b>	<b>B</b>
<b>Acteurs et positions</b>		
Acteurs de la fonction publique - <i>position institutionnelle</i> - <i>position identifiée par un acteur tiers et/ou par lui-même</i>		
Acteurs internationaux - <i>position institutionnelle</i> - <i>position identifiée par un acteur tiers et/ou par lui-même</i>		
Acteurs privés économiques - <i>position institutionnelle</i> - <i>position identifiée par un acteur tiers et/ou par lui-même</i>		
Acteurs nationaux et locaux - <i>position institutionnelle</i> - <i>position identifiée par un acteur tiers et/ou par lui-même</i>		
Destinataires visés ou potentiels de la politique publique - <i>position institutionnelle</i> - <i>position identifiée par un acteur tiers et/ou par lui-même</i>		
Acteurs absents (pourtant identifiés au préalable)		

Source : élaboration par les auteurs.

Cet outil peut par exemple être mobilisé de la façon suivante:

**Exemple 1. Issu des études sectorielles de FAPPA : Identification simplifiée des parties prenantes impliquées dans le processus de réforme de l'enseignement supérieur au Kenya**

Secteur Acteurs et positions	Enseignement supérieur
Acteurs de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique → <i>impulsion et coordination des réformes du secteur de l'enseignement supérieur</i> *** <i>position institutionnelle</i></li> <li>- Ministère en charge de l'éducation primaire et secondaire → <i>coordination de la politique éducative et de la répartition des financements par secteur</i> *** <i>position institutionnelle</i></li> <li>- Ministère en charge de la fonction publique → <i>influence sur la politique de recrutement des fonctionnaires</i> *** <i>position institutionnelle</i></li> <li>- Commission pour l'enseignement supérieur (CHE) → <i>accréditation et gestion des établissements d'enseignement supérieur sur le territoire</i> *** <i>position institutionnelle</i></li> <li>- Commission en charge des prêts étudiants (USLS puis HELB) → <i>institution en charge des prêts étudiants et de leur recouvrement</i> *** <i>position institutionnelle</i></li> </ul>
Acteurs internationaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Banque mondiale → <i>financement de programme et recommandations sectorielles</i> *** <i>position identifiée par les acteurs du secteur universitaire</i></li> <li>- Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est (IUCEA) → <i>coordination régionale des politiques d'enseignement supérieur dans le cadre de la Communauté d'Afrique de l'Est</i> *** <i>position institutionnelle</i></li> <li>- Partenaires bilatéraux (notamment Sida/Sarec [Suède], USAID [USA], JICA [Japon], CIDA [Canada], DAAD/GIZ [Allemagne]) → <i>financement de programme et alignement sur les recommandations internationales</i> *** <i>position identifiée par les acteurs du secteur universitaire</i></li> <li>- Fondations privées (Ford, Aga Khan) → <i>financement de programme et alignement sur les recommandations internationales</i> *** <i>position identifiée par les acteurs du secteur universitaire</i></li> <li>- Association des universités africaines (AAU) → <i>participation à la circulation de « modèle » de réforme</i> *** <i>position identifiée par les acteurs du secteur universitaire</i></li> <li>- Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) → <i>participation à la circulation de modèle de réforme</i></li> </ul>

	<p>*** position identifiée par les acteurs du secteur universitaire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réseau africain pour l'internationalisation de l'éducation (ANIE)</li> </ul> <p>→ participation à la circulation de « modèle » de réforme</p> <p>*** position identifiée par les acteurs du secteur universitaire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Partenariat des fondations américaines pour l'enseignement supérieur en Afrique (PHEA)</li> </ul> <p>→ financement d'études, formulation de recommandations et investissement dans des programmes</p> <p>*** position identifiée par les acteurs du secteur universitaire</p>
Acteurs privés économiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Universités et établissements privés (notamment liées aux institutions religieuses)</li> </ul> <p>→ diffusion de nouvelles offres et paradigmes universitaires</p> <p>*** position institutionnelle</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Familles kenyanes (et leurs associations) et étudiants</li> </ul> <p>→ financement des études universitaires</p> <p>*** position institutionnelle</p>
Acteurs nationaux et locaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsables universitaires au niveau de l'administration centrale (Chancelier, Vice-Chancelier, équipe autour du VC, etc.)</li> </ul> <p>→ coordination locale des réformes universitaires et participation aux groupes de réflexion</p> <p>*** position institutionnelle</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsables universitaires des unités académiques (collèges, facultés, départements)</li> </ul> <p>→ coordination locale des réformes universitaires et participation aux groupes de réflexion</p> <p>*** position institutionnelle</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Principale association enseignante de l'Université de Nairobi (UASU)</li> </ul> <p>→ défense des intérêts professionnels des enseignants-chercheurs</p> <p>*** position identifiée par les acteurs du secteur universitaire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Principale association étudiante de l'Université de Nairobi (SONU)</li> </ul> <p>→ défense des intérêts des étudiants</p> <p>*** position identifiée par les acteurs du secteur universitaire</p>
Destinataires visés ou potentiels de la politique publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- étudiants</li> </ul> <p>→ exigence de meilleures conditions de travail, souhait d'une massification et d'une démocratisation de l'enseignement supérieur et inquiétude sur le chômage des diplômés</p> <p>*** position identifiée par les acteurs du secteur universitaire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- enseignants-chercheurs</li> </ul> <p>→ exigence de meilleures conditions de travail et salariales et inquiétude sur les recrutements</p> <p>*** position identifiée par les acteurs du secteur universitaire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- personnels administratifs</li> </ul> <p>→ gestion de l'établissement et soutenabilité financière</p> <p>*** position institutionnelle</p>

Source : élaboration par les auteurs.

Lecture : La réforme de l'enseignement supérieur au Kenya, engagée dès la fin des années 1980, est principalement portée par des acteurs de la fonction publique, notamment le ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, la Commission pour l'enseignement supérieur et la Commission en charge des prêts étudiants – ces positions institutionnelles étant reconnues par le cadre législatif légal, mais également par les acteurs du secteur universitaire. Les enseignants et les étudiants – et leur représentation syndicale respective – reconnaissent aussi les acteurs internationaux, et notamment la Banque mondiale, comme des parties prenantes décisives de la transformation du secteur, notamment suite à la décision de mettre en place des frais de scolarité au sein des établissements publics, vécue comme la conséquence des programmes d'ajustement structurel et des recommandations sectorielles diffusées dans les rapports internationaux. Alors que les associations enseignantes et étudiantes sont peu consultées et intégrées au processus formel et légal de la réforme de l'enseignement supérieur, elles sont reconnues par les acteurs du secteur comme des parties prenantes décisives à cause de leur capacité de mobilisation.

À partir de ces premières données, une analyse plus fine de chaque acteur doit être menée. Il s'agit alors d'analyser les dimensions internes (appelées « dimensions intrasectorielles ») et les dimensions externes (« dimensions extrasectorielles ») des parties prenantes précédemment identifiées. La méthode utilisée est similaire à celle de l'outil n°1, dans la mesure où elle repose sur le recueil de données dans des rapports institutionnels, des documents officiels, de la littérature grise et des articles de presse, ainsi que grâce à des questionnaires et des entretiens semi-directifs. D'autre part, il s'agit de croiser dans un tableau d'identification des acteurs les positions institutionnelles et les positions réputationnelles – ce sont d'ailleurs singulièrement les dimensions extrasectorielles qui sont mises à jour grâce à la méthode réputationnelle.

Les dimensions intrasectorielles concernent l'ensemble des paramètres relatifs au secteur permettant d'identifier :

- l'implication de la partie prenante selon les échelons (international, national et local) ;
- l'implantation géographique sur le territoire ;
- les principales activités produites ;
- les principales ressources mobilisées (normatives, matérielles et humaines) ;
- et les enjeux, c'est-à-dire la nature de l'intérêt de l'acteur vis-à-vis de la réforme sectorielle.

Les dimensions extrasectorielles comprennent :

- les liens avec les autres acteurs ;
- et les secteurs d'intervention.

L'ensemble des données récoltées est alors regroupé sous la forme d'un outil plus complet que l'outil précédent (outil n°1) (Groupe MIMOZA, 2010 : 12).

**Outil n° 2. Identification des dimensions intrasectorielles et extrasectorielles de chaque partie prenante dans le processus de politique publique**

Acteur	
Dimensions	
<b>Intrasectorielles :</b> échelons	- international - national - local
Implantation géographique	Zone géographique d'implantation (région, localités)
Activités	Les actions entreprises par l'acteur
Ressources	Informations succinctes sur les ressources normatives, matérielles et humaines
Intérêts	Informations succinctes sur l'intérêt de l'acteur (économique, politique, renommée, etc.) vis-à-vis de la politique publique
<b>Extra-sectorielles :</b> liens avec les autres acteurs	Interactions simplifiées avec les autres acteurs  +++ : liens très récurrents ++ : liens récurrents + : présence de liens - : quasi-absence de liens
Secteurs d'intervention	Secteurs au sein desquels l'acteur est impliqué

Source : élaboration par les auteurs.

Cet outil peut être mobilisé de la façon suivante :

**Exemple 2. Issu des études sectorielles de FAPPA : Identification des dimensions sectorielles de quelques parties prenantes dans le processus de politique publique au Kenya**

<p>Acteurs</p> <p>Ministère de la science, de la technologie et de l'enseignement supérieur</p> <p>Élites politiques</p> <p>Responsables universitaires au niveau de l'administration centrale (Chancelier, Vice-Chancelier, équipe autour du Vice-Chancelier, etc.)</p>	<p>Dimensions</p>		
<p>Échelons</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- international : faible implication (échanges avec les bailleurs, participation à des conférences internationales)</li> <li>- national : forte implication nationale (coordination, contrôle des ressources humaines, circuit de financement)</li> <li>- local : implication locale moyenne (difficulté de contrôle des actions locales au sein des établissements)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- international : faible implication (quelques échanges avec les bailleurs et les représentants des organisations internationales dans les espaces de sociabilité à Nairobi)</li> <li>- national : très forte implication nationale (poids politique dans les décisions d'ouverture des établissements)</li> <li>- local : très forte implication locale (relais clientélares entre le centre et la périphérie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- international : faible implication (participation à des conférences internationales)</li> <li>- national : implication moyenne (participation à des études prospectives, à des réunions etc.)</li> <li>- forte implication locale (contrôle des réformes décidées et implémentées au sein de l'institution)</li> </ul>
<p>Implantation géographique</p>	<p>Nairobi, capitale du Kenya – et nombreux relais sur le territoire et les établissements publics</p>	<p>Nairobi et villes des régions (<i>counties</i>) principales du pays</p>	<p>Nairobi</p>
<p>Activités</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coordination des politiques de l'enseignement supérieur et représentation officielle du secteur</li> <li>- financement des universités publiques et participation au fonctionnement des établissements privés</li> <li>- gestion des ressources humaines (recrutement, carrières)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lobbying politique pour tirer profit du maillage territorial des universités publiques et privées</li> <li>- relais entre les acteurs administratifs nationaux et les acteurs politiques locaux</li> <li>- lien étroit avec les associations enseignantes (anciens collègues) et étudiantes (association étudiante comme étape intermédiaire d'une carrière politique)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion quotidienne de l'établissement (ressources humaines, gestion budgétaire, réforme des savoirs, etc.)</li> <li>- instance de coordination et d'interface, notamment entre les acteurs universitaires et les représentants du gouvernement</li> </ul>

Ressources	<ul style="list-style-type: none"> <li>- normatives : production et maîtrise des données officielles sur le secteur, capacité d'expertise</li> <li>- matérielles : capacité financière existante, développement et investissement dans le secteur, difficulté à suivre la croissance et les besoins sectoriels</li> <li>- humaines : ministère fortement doté, difficulté à suivre la croissance et les besoins sectoriels (notamment concernant les établissements privés)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- normatives : faible capacité de production de données et discours distincts de ceux produits par les institutions ministérielles et les établissements publics et privés</li> <li>- matérielles : dépendance relative des moyens attribués et alloués par les institutions ministérielles et par le parti politique</li> <li>- humaines : forte implication locale des acteurs dans les réseaux territoriaux (inauguration, captation de postes académiques, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- normatives : production et maîtrise des données officielles concernant l'établissement, participation aux réunions et groupes de travail précédent les réformes</li> <li>- matérielles : dépendance relative des moyens attribués et alloués par le gouvernement</li> <li>- humaines : dépendance relative des moyens attribués et alloués par le gouvernement</li> </ul>
Intérêts	Fort intérêt positif dans la réforme de l'enseignement supérieur : enjeux de finances publiques, objectif de massification de l'accès, exigence des besoins du marché du travail	Très fort intérêt positif dans la réforme de l'enseignement supérieur : le secteur est un outil de légitimation politique et une ressource du clientélisme politique	Très fort intérêt positif dans la réforme de l'enseignement supérieur : autonomie vis-à-vis du gouvernement, besoin de visibilité et d'autonomie financière, enjeu de la massification de l'accès à l'enseignement supérieur, élargissement de l'offre de formation
Liens avec les autres acteurs  +++ : <i>liens très récurrents</i> ++ : <i>liens récurrents</i> + : <i>présence de liens</i> - : <i>quasi-absence de liens</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les institutions publiques : +++</li> <li>- les bailleurs et partenaires internationaux : ++</li> <li>- les acteurs privés : ++</li> <li>- les représentants associatifs : +</li> <li>- les responsables universitaires : ++</li> <li>- les publics : +</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les institutions publiques : +++</li> <li>- les bailleurs et partenaires internationaux : +</li> <li>- les acteurs privés : ++</li> <li>- les représentants associatifs : +++</li> <li>- les responsables universitaires : +++</li> <li>- les publics : +</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les institutions publiques : ++</li> <li>- les bailleurs et partenaires internationaux : ++</li> <li>- les acteurs privés : +</li> <li>- les représentants associatifs : ++</li> <li>- les responsables universitaires : +++</li> <li>- les publics : +++</li> </ul>

Source : élaboration par les auteurs.

Lecture: Les transformations de l'enseignement supérieur au Kenya s'expliquent principalement par une coalition entre les intérêts des principaux acteurs du secteur (acteurs de la fonction publique, élite politique, responsables administratifs, enseignants). Par exemple, les élites politiques disposent de ressources décisives, notamment territoriales, en faisant le lien entre les attentes et les besoins des acteurs politiques locaux et les ressources nationales disponibles. Les responsables académiques, quant à eux, vont saisir ces réformes pour augmenter leur marge de manœuvre au sein de leur institution et s'émanciper progressivement des fonds alloués par leur ministère de tutelle et des orientations politiques nationales.

Cette première étape de l'analyse des parties prenantes permet d'obtenir une synthèse des acteurs impliqués et concernés « dans » et « par » la politique publique. Les tableaux permettent de commencer à esquisser la compréhension de la position des différents acteurs par rapport à la politique publique et de construire des premières interrogations structurantes :

- Quels acteurs seront incontournables dans la fabrique de la politique publique ?
- Quels acteurs sont multi-positionnés et investissent plusieurs groupes ?
- Quels acteurs seront incontournables dans la mise en œuvre de la politique publique ?
- Quelles coalitions d'acteurs sont susceptibles de se constituer et de modifier le soutien à la politique publique ?
- Quelles parties de la société construisent le problème ?
- Quelles parties de la société contribuent à transformer le problème en un enjeu social et politique ?
- Quelles parties de la société se rallient à la réalité de ce problème et éventuellement à l'urgence de son traitement ?
- Quelles autorités de l'État interviennent et quels secteurs et territoires couvrent-elles ?

À partir de cette base de données liminaire, il s'agit ensuite d'identifier plus spécifiquement les ressources et la capacité des acteurs à les transformer en instrument de pouvoir d'une part, et les intérêts des acteurs vis-à-vis de la politique publique en question d'autre part.

L'identification des dimensions internes et externes de chaque partie prenante dans le processus de politique publique demande en effet une étude approfondie des **ressources** et des **intérêts** des acteurs afin, dans un second temps, de pouvoir distinguer les acteurs clés — alors identifiés comme « facilitateurs » et comme « bloqueurs » du processus de politique publique.

## La cartographie des ressources des acteurs : une première approche sur le pouvoir

L'étude des ressources des acteurs renseigne partiellement quant au pouvoir des parties prenantes sur la politique publique, c'est-à-dire leur capacité d'action sur le processus de politique publique. Ces ressources, pour la plupart des acteurs, se cumulent, permettant d'augmenter leur pouvoir d'influence sur la politique publique, s'ils réussissent à transformer ces ressources en capacités (voir les zones d'incertitude chez Crozier et Friedberg, 1977). Nous avons retenu six types de ressources qui déterminent, en contextes africains comme ailleurs, les capacités d'action des parties prenantes (Hassenteufel, 2014 : 118) :

- les **ressources positionnelles** : elles sont le résultat de la position (statutaire et territoriale) occupée par un acteur. Elles lui permettent de tirer des bénéfices dans le processus de politique publique, par exemple lorsqu'un acteur a un accès direct à la production des cadres réglementaires ou à des espaces de décision législatif ;
- les **ressources matérielles** : elles représentent à la fois les moyens économiques (capacités financières des acteurs), les moyens humains (que ce soit en termes du nombre d'individus impliqués et mobilisables que de la disponibilité qu'ils peuvent consacrer à la fabrique et/ou à la mise en œuvre de la politique publique), et les moyens opérationnels (logistiques, techniques, technologiques, etc.) mobilisables par les acteurs ;
- les **ressources de savoir** : elles agrègent les informations et les connaissances – de plus ou moins long terme – dont dispose un acteur, qu'il réussit à interpréter et à utiliser lorsqu'il interagit avec d'autres parties prenantes dans le processus de politique publique ;
- les **ressources politiques** : elles désignent la capacité de certains acteurs à parler au nom de l'intérêt public et de l'intérêt général, ce qui peut accroître leur pouvoir au sein du processus de politique publique. Elles sont généralement détenues par les élus politiques et les cadres des administrations publiques, mais peuvent également être mobilisées par des groupes d'intérêts, comme des associations de citoyens ou de consommateurs ;
- les **ressources sociales** : elles correspondent à la reconnaissance sociale des acteurs et à leur capacité à être intégrés et associés à des réseaux relationnels (professionnels, associations, clubs, lobbies, etc.) ;
- et les **ressources temporelles** : elles dépendent du temps qu'un acteur peut accorder au processus de politique publique, et à son temps passé dans le secteur de politique publique – lui ayant permis d'accumuler sur le temps long des connaissances techniques, juridiques ou encore de connaître les acteurs clés.

Les acteurs des politiques publiques sont généralement des acteurs individuels, comme des ministres, des hauts fonctionnaires, des représentants du secteur privé et de la société civile, intervenant soit en leur nom propre, soit le plus souvent en tant que représentants d'institutions plus ou moins puissantes et hétérogènes. Certains d'entre eux ont la particularité d'être multi-positionnés entre plusieurs univers sociaux, économiques,

culturels, professionnels et de sens, ce qui leur permet de cumuler des ressources ou de les transposer d'un espace à l'autre. En effet, les acteurs multi-positionnés ont soit le pouvoir de mobiliser des ressources différenciées issues de ces différents espaces sociaux, soit de les accumuler en les associant et en les hybridant au « coup par coup », en les transposant d'un espace à l'autre.

Ce multi-positionnement fait référence à leur trajectoire professionnelle, faite de passages et de multi-appartenances, par exemple, entre le monde de l'État et celui de l'expertise et de l'aide internationale, entre le monde de la société bureaucratique et celui des sociétés locales non-bureaucratiques, mais fait également référence à leur statut – par exemple des enclaves bureaucratiques installées au sein de ministères, mais financées par des organisations internationales (Nakanabo Diallo, 2012). Les acteurs des politiques publiques disposent en effet de différentes appartenances qui leur permettent d'accéder à des ressources plurielles, de les acquérir voire même de fusionner ces appartenances. Cela fait écho à la notion de « *broker* », de médiateur ou encore de courtier en politiques publiques, acteurs positionnés à l'interface de différents espaces sociaux (Sabatier, 1988 ; Olivier de Sardan, 1995 ; Nay et Smith, 2002 ; Stone, 2004 ; Lewis et Mosse, 2006).

Ces ressources, dès lors qu'elles sont transformées en instruments de pouvoir, permettent aux acteurs de disposer de capacités d'action à influencer le processus de politique publique en se positionnant par rapport aux ressources des autres parties prenantes. Chacune de ces ressources permet de se doter d'un pouvoir singulier, dès lors qu'elles présentent un avantage particulier dans une relation sociale donnée. De ce processus de transformation des ressources en capacités d'action découlent ainsi plusieurs types de pouvoir:

- le **pouvoir de l'« espace-temps »** : il correspond au temps dont l'acteur dispose pour s'impliquer dans le processus de politique publique et de la prise en compte de son implication sur le temps long ;

→ *ressources temporelles et ressources positionnelles*

- le **pouvoir de « réseau »** : c'est la capacité de l'acteur à être connecté à un grand nombre d'acteurs par « son carnet d'adresse » par exemple ;

→ *ressources positionnelles, ressources politiques, ressources sociales et ressources temporelles*

- le **pouvoir « matériel »** : il peut prendre la forme de ressources matérielles (monétaires par exemple), mais également humaines (effectifs) et statutaires (postes);

→ *ressources positionnelles, ressources matérielles et ressources politiques*

- et le **pouvoir des « règles du jeu »** : il correspond à la capacité de l'acteur à mettre en place des règles du jeu dans le secteur de politique publique. Ces règles peuvent être formelles mais également informelles.

→ *ressources positionnelles et ressources politiques*

**Outil 3. Identification des ressources de chaque partie prenante dans le processus de politique publique**

Acteurs et espaces sociaux Ressources	Acteurs	Type d'espaces sociaux
Les ressources positionnelles		
Les ressources matérielles		
Les ressources de savoir		
Les ressources politiques		
Les ressources sociales		
Les ressources temporelles		

Source : élaboration par les auteurs.

Cet outil peut être mobilisé de la façon suivante :

**Exemple 3 : issu des études sectorielles de Fappa :  
la fabrique des Village Land Use Plans en Tanzanie 39**

Acteurs et espaces sociaux Ressources	Acteurs	Type d'espaces sociaux
Les ressources positionnelles	Conseil du district, département foncier du district, <i>National Land Use Planning Commission</i>	Espaces administratifs et politiques
Les ressources matérielles	Investisseurs étrangers et nationaux, ONG, autres acteurs privés	Espaces économiques, société civile
Les ressources de savoir	Agents fonciers du département foncier des districts, les usagers du foncier, les autorités villageoises	Espaces administratives, politiques et communautaires
Les ressources politiques	Conseil du district, <i>National Land Use Planning Commission</i>	Espace administratif et politique
Les ressources sociales	Agents du département foncier du district, ONG locales, autorités villageoises	Espace administratif, société civile
Les ressources temporelles	Agents fonciers, autorités villageoises experts fonciers et consultants spécialisés	Espaces administratif, académique et privé

Source : élaboration par les auteurs.

Lecture : En Tanzanie, le gouvernement national promeut la fabrication des plans d'utilisation du foncier à l'échelle décentralisée (notamment les villages, les *Village Land Use Plans* - VLUP) qui s'inscrivent dans une politique de promotion de l'investissement dit responsable. Les VLUP se matérialisent à travers un rapport écrit et un ensemble de plans cartographiques qui déterminent différentes zones d'utilisation des terres. Ces instruments d'action publique sont loin d'être neutres : ils sont le résultat des réunions et des interactions d'un ensemble d'acteurs situés à différentes échelles administratives (nationale, régionale, locale) et dans différents espaces (économique, politique, académique, administratif, etc.). Ces acteurs (les usagers des terres villageoises, les services fonciers du district, la *National Land Use Planning Commission*, des entreprises de l'agrobusiness, etc.) projettent différents intérêts et objectifs dans les VLUP. *Via* leurs ressources indispensables pour les uns et les autres, ils cherchent à faire valoir leurs intérêts par rapport au produit final : alors que les entreprises externes disposent des ressources financières nécessaires pour produire un VLUP, les agents fonciers des administrations décentralisées déploient des ressources politiques quand ils doivent voter l'adoption de l'instrument au sein du conseil de district. Les comités des usagers fonciers à l'échelle des villages, quant à eux, disposent des ressources de savoir indispensables pour les agents fonciers des districts afin de connaître les pratiques foncières ou encore les caractéristiques géographiques et sociales d'un village. Ces informations sont nécessaires lors de la fabrication des plans. Le processus de planification se compose donc d'un jeu d'acteurs et de pouvoirs jonglant entre différentes ressources qui sont mobilisées à des moments et dans des espaces distincts.

Sur la base de ces premières données récoltées, il devient possible de constituer les réseaux tissés par les parties prenantes concernant la politique publique – les frontières du réseau étant délimitées par l'ensemble des acteurs intervenant à un moment donné sur la politique publique, ce qui indique qu'un secteur de politique publique est avant tout défini par le système d'interactions que bâtissent les acteurs qui y ont à faire. Dès lors une politique publique ne peut qu'être fondamentalement liée à ces réseaux, à leurs modes de régulation et à leurs fluctuations.

---

## **2.2. Cartographie cognitive des parties prenantes**

---

Cette cartographie des parties prenantes doit être complétée et combinée à une étude sur les représentations cognitives des acteurs concernant la politique publique, c'est-à-dire sur la compréhension qu'ont ces acteurs de tout ce qui donne sens à la politique concernée. Les partenaires dans une politique publique ont souvent des représentations différentes du problème à traiter, des solutions apportées, des règles et normes régulant le secteur, des formes et contenus de l'implémentation de la politique – que ce soit en termes de construction du problème, des solutions, des règles du secteur, de la manière dont on doit implémenter la politique, des acteurs fortement positifs ou encore des acteurs fortement négatifs.

Cette approche cognitive de la politique publique doit permettre de comparer l'état des représentations des acteurs sur la politique publique, de souligner les écarts et d'en anticiper éventuellement les effets sur les processus, programmes et résultats. Par ailleurs, la variable cognitive est immédiatement opérationnelle dans la mesure où elle informe les pratiques sociales du quotidien.

Aussi, plusieurs questions doivent guider les entretiens pour effectuer la cartographie cognitive des parties prenantes (nommées A) et de la politique publique (nommée X). Nous identifions six questionnements :

- Qu'est ce que X selon A ?
- Quelles sont les solutions, selon A, pour répondre aux enjeux de X ?
- Quelles sont, selon A, les manières de mettre en œuvre de manière optimale, efficiente et efficace X ?
- Quels sont, selon A, les acteurs favorables à une réforme de X ?
- Quels sont, selon A, les acteurs opposés à une réforme de X ?
- Quelles sont, selon A, les manières de suivre efficacement l'implémentation et les résultats de X ?

Les réponses à ces questions doivent être complétées par l'étude de deux composantes spécifiques sur les représentations, à savoir les valeurs et les normes :

- les **valeurs** : ce sont les visions qu'ont les parties prenantes de ce qui est plutôt positif ou plutôt négatif dans le cadre du processus de politique publique ;
- les **normes** : elles définissent ce que les parties prenantes perçoivent comme étant la réalité objective et à atteindre dans le cadre du processus de politique publique.

L'analyse et la cartographie des représentations que se font les parties prenantes des acteurs du problème, des solutions, des règles du secteur, de la manière dont on doit implémenter la politique, des acteurs fortement positifs et des acteurs fortement négatifs sont déterminantes pour les professionnels et les chercheurs. Ces représentations conditionnent la compréhension des parties prenantes de la politique, de leurs intérêts, de leurs actions et de leurs stratégies. Leur étude apporte des grilles de lecture essentielles pour comprendre les alliances possibles, notamment afin de les anticiper et les prévenir.

Afin d'effectuer ces études cognitives des parties prenantes, il convient d'élaborer un tableau à double entrée mettant en interaction l'acteur, d'une part, et les questions destinées à faire ressortir sa représentation de la politique, d'autre part.

La représentation des acteurs peut se trouver :

- i) dans les rapports officiels, les discours et les actes (visites officielles, réunions, manifestations, etc.). La représentation n'est pas uniquement ce qui est revendiqué officiellement mais également ce qui est discernable en filigrane des discours et des actions ;
- ii) par des recherches empiriques et des entretiens individuels et collectifs avec les parties prenantes et avec des acteurs indirects liés aux parties prenantes ;

- iii) par des questionnaires sémantiques suivant les méthodes des analyses comportementalistes.

Deux cadres d'interprétation doivent être différenciés :

- i) les représentations générales, qui sont les représentations dominantes principalement véhiculées par les agents de l'Etat, indépendamment du secteur de politique publique ;
- ii) les représentations propres au secteur de politique publique, qui sont les représentations qui dominent au sein du secteur dans lequel se situe la partie prenante – sachant que ces représentations sectorielles sont toujours instables, dans la mesure où le contexte est celui d'un pluralisme normatif, où ne cessent de se décliner des normes officielles en normes pragmatiques systématiques.

La représentation cognitive des parties prenantes peut s'effectuer par l'élaboration d'une « carte cognitive ». C'est une représentation graphique des représentations des acteurs participant à un processus particulier de production d'une politique publique. Elle s'établit en deux étapes :

- le chiffrage, sous la forme de notes et de l'adhésion des acteurs à des notions ;
- et la mise en forme graphique de ces données mathématiques.

Les mots clés retenus et le chiffrage de la représentation repose alors sur les données récoltées lors des entretiens et des analyses de la littérature existante (rapports, articles de presse, communiqués, etc.).

De plus, comme les acteurs n'ont pas le même pouvoir ni le même intérêt dans la politique publique, il convient d'introduire des pondérations à ces scores, ce qui permet une meilleure visualisation des représentations les plus à mêmes d'être dominantes dans la fabrique, la mise en œuvre et le suivi de la politique publique.

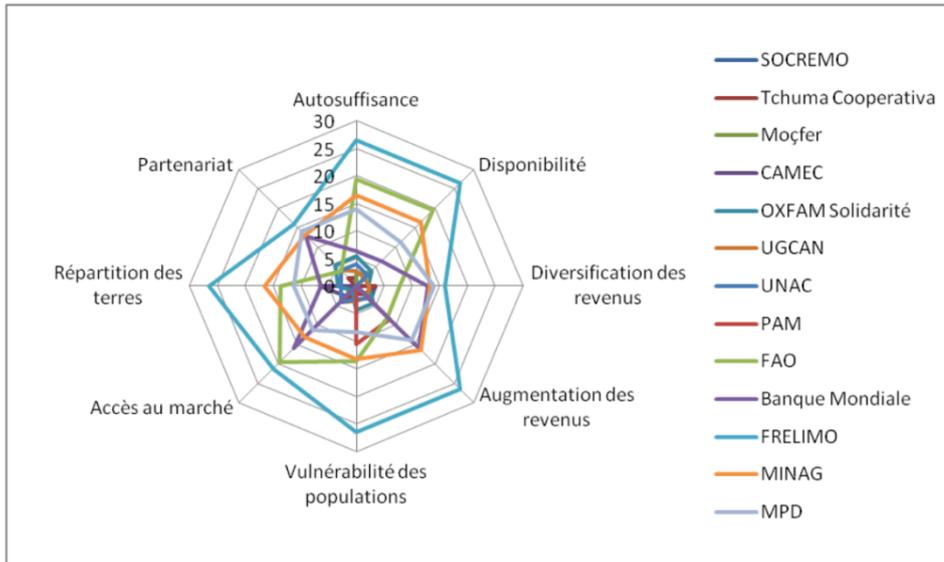
À titre d'exemple, les résultats obtenus dans l'outil PIP en 2010 par mots-clés et par acteurs dans un tableau, traduits ensuite en graphique. L'objectif consiste ici à visualiser les représentations de chaque acteur participant à la mise en problème de l'enjeu de la « sécurité alimentaire » au Mozambique :

**Tableau 1. Exemple du chiffrage des représentations pondérées par acteur dans le cadre de la politique de sécurité alimentaire au Mozambique en 2010**

Mot Clé	SOCREMO	Tchuma Cooperativa de Coabitacao	Mozfer	CAMEC	OXFAM Solidarité	UGCAN	UNAC	PAM	FAO	Banque Mondiale	FRELIMO	MINAG	MPD
<b>Pondération</b>	7%	7%	7%	13%	11%	8%	8%	21%	39%	32%	53%	33%	28%
<b>Autosuffisance</b>	0	1,4	2,1	0	5,5	2,8	4	0	19,5	6,4	26,5	16,5	14
<b>Disponibilité</b>	0	0	3,5	0	3,85	2	2,8	0	19,5	6,4	26,5	16,5	11,2
<b>Diversification des revenus</b>	3,5	3,5	0	0	2,2	2,4	0	0	7,8	12,8	15,9	13,2	14
<b>Augmentation des revenus</b>	3,5	2,1	0	0	4,4	2,8	3,2	8,4	5,85	16	26,5	16,5	14
<b>Vulnérabilité des populations</b>	0	1,4	0	0	4,4	2,8	2,4	10,5	13,65	0	26,5	13,2	8,4
<b>Accès au marché</b>	1,4	3,5	2,1	2,6	1,1	4	4	0	19,5	16	21,2	13,2	11,2
<b>Répartition des terres</b>	0	0	1,4	6,5	3,3	2,8	2,8	0	13,65	6,4	26,5	16,5	11,2
<b>Partenariat</b>	1,4	2,1	0	0	5,5	4	4	0	3,9	12,8	15,9	13,2	14

Source : Groupe MIMOZA, 2010, pp.34-35.

**Graphique 1. Exemple de la visualisation de la carte cognitive par acteur dans le cadre de la politique de sécurité alimentaire au Mozambique en 2010**



Source : Groupe Mimoza, 2010, pp.34-35.

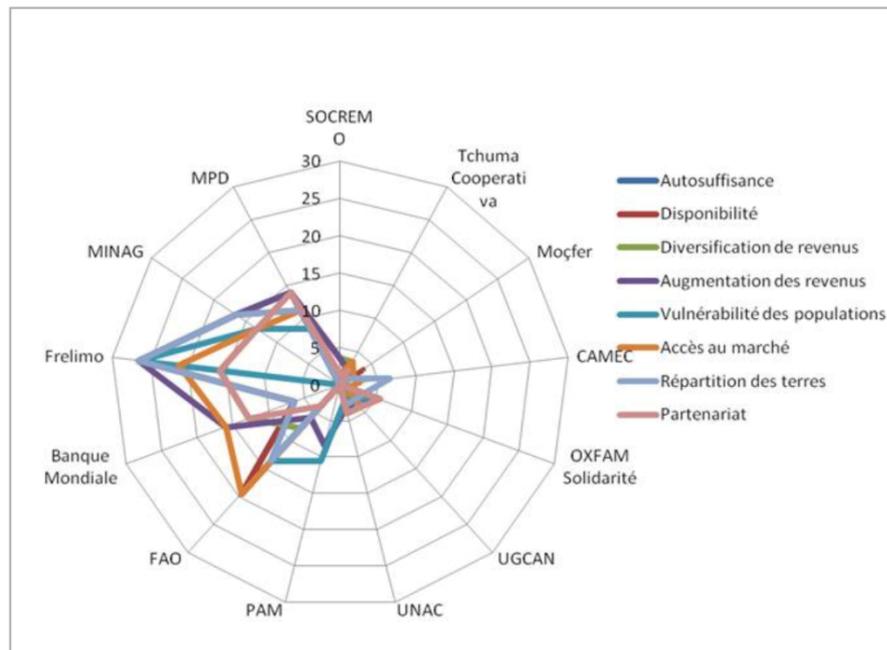
Lecture : Le degré auquel un acteur adhère à la représentation identifiée décrite dans un mot clé (autosuffisance, disponibilité, diversification des revenus, vulnérabilité des populations, accès au marché, répartition des terres et partenariat) est noté 50. Par exemple, on estime que la coopérative paysanne de l'UNAC, qui porte fortement la représentation de l'autosuffisance, lui attribue la note 50/50. Dans la mesure où les acteurs n'ont pas le même intérêt ni le même pouvoir dans la politique publique, il convient de pondérer ensuite ces scores afin d'avoir une meilleure étude des représentations. Les pondérations sont définies en fonction des pouvoirs et intérêts identifiés au préalable (ligne pondération dans le tableau). En évaluant l'importance que chaque acteur attribue aux différents mots clés, l'intérêt de cette carte est de visualiser les représentations de chaque partie prenante pour la politique publique. Ainsi, dans les exemples ci-dessus, l'acteur qui porte le plus d'intérêt à la politique publique et qui possède également les ressources nécessaires pour la porter, est le Frelimo – le parti politique dominant au Mozambique. La cartographie permet également de mettre en exergue les différentes perceptions des acteurs intervenant dans la politique publique. Par exemple, la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) et le MINAG (Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire) accordent la même importance à la représentation « vulnérabilité des populations », ce qui peut favoriser une source de partenariat dans le processus de politique publique autour de cet enjeu.

Il est également possible, avec les mêmes principes de méthode, d'inverser la représentation des valeurs et de proposer une carte cognitive en mettant au premier plan les différentes représentations (et non les acteurs) sur la politique publique. Cette nouvelle carte permet de visionner les acteurs selon leur pouvoir, leur intérêt et surtout leur représentation de la politique publique – notamment en vue de définir les représentations

dominantes afin de confirmer les données récoltées préalablement par entretiens et dans la littérature (revues de presse, rapports, communiqués, etc.).

À titre d'exemple, les résultats obtenus dans l'outil PIP (Groupe Mimoza, 2010 : 34 et 36)

**Graphique 2. Exemple de la visualisation de la carte cognitive par représentations pondérées dans le cadre de la politique de sécurité alimentaire au Mozambique en 2010**



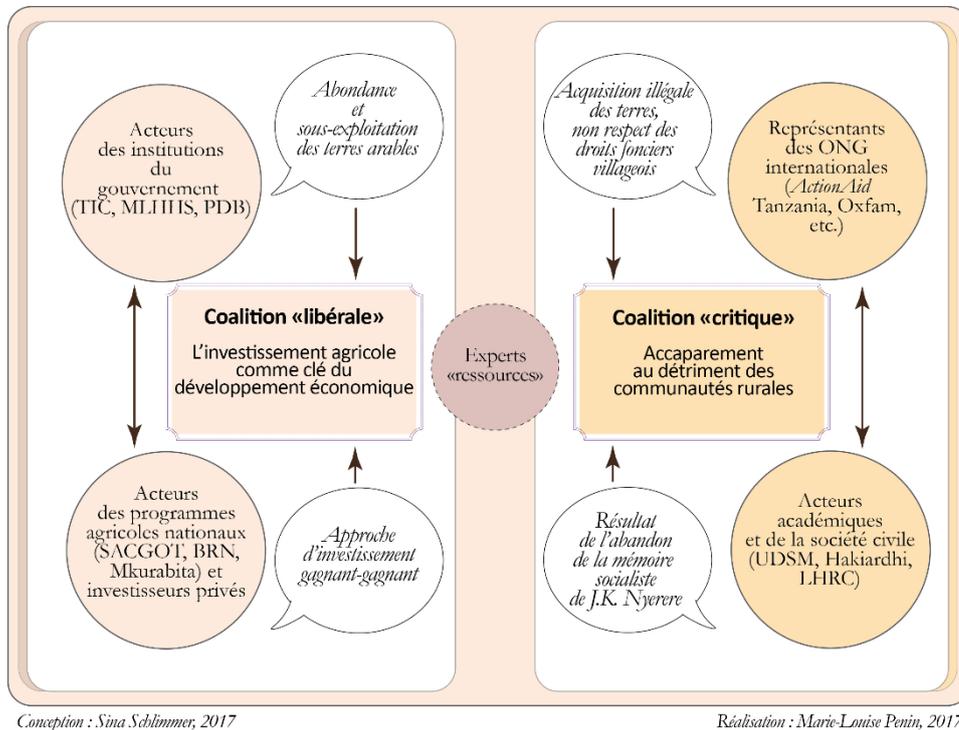
Source : Groupe Mimoza, 2010, p.36.

**Lecture** : Cette visualisation permet de mettre en relief les représentations dominantes dans le domaine de la sécurité alimentaire au Mozambique, correspondant aux lignes du graphique les plus visibles. Quatre représentations sur les huit répertoriés sont plus identifiables : l'augmentation de revenus, l'accès au marché, le partenariat et répartition des terres et, dans une moindre mesure, la vulnérabilité des populations. Les dimensions d'autosuffisance et de disponibilité sont peu prises en compte. Cette représentation permet également d'identifier les acteurs-clés puisqu'on observe que les acteurs présents dans la partie droite du graphique sont exclus des résultats de l'analyse.

À l'aide des différentes méthodes, il est également possible de mettre à jour les coalitions d'acteurs qui se forment autour des représentations à l'œuvre dans le cadre du processus de politique publique. C'est notamment le cas durant la séquence de mise en problème public où s'agrègent généralement des définitions du problème en concurrence. Cette phase est rythmée par la compétition de plusieurs groupes d'acteurs défendant des définitions spécifiques et différentes d'un enjeu social, et qui façonnent ainsi le processus de sa transformation d'enjeu en problème public. Plusieurs termes existent afin de désigner les acteurs qui participent à la construction d'un enjeu, comme par exemple l'entrepreneur de problème ou la coalition de cause. Une coalition de cause est composée d'un ensemble d'acteurs qui partagent des valeurs, des convictions et des représentations, et qui se regroupent autour d'une définition d'un problème public.

Cette approche par les coalitions d'acteurs autour de représentations peut être mobilisée de la façon suivante :

**Schéma 2. Exemple de l'opposition de deux coalitions de cause structurant les débats sur la commercialisation des droits fonciers en Tanzanie**



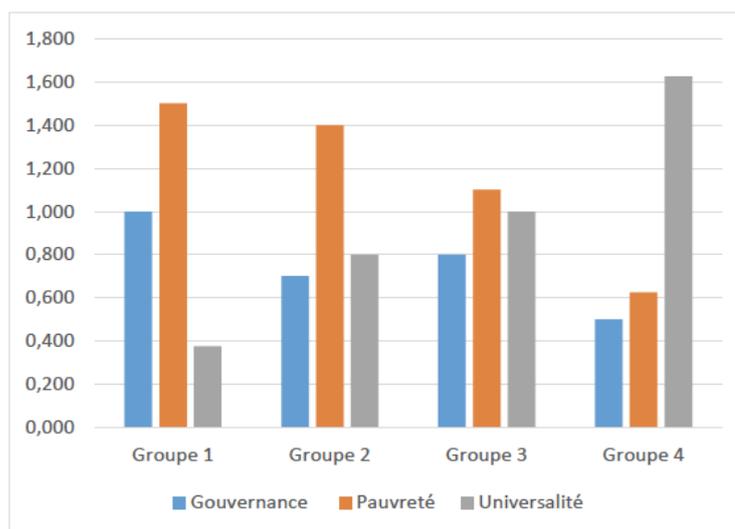
Source: S.Schlimmer (conception) et M.L.Penin (réalisation), 2017.

**Lecture :** La controverse sur le problème public de l'accaparement des terres en Tanzanie oppose deux groupes d'acteurs : des membres du gouvernement et des experts mobilisent, premièrement, un discours en termes d'investissement agricole où les transactions foncières sont présentées comme une opportunité de développement économique. Ce discours est contesté, deuxièmement, par des ONG et des universitaires qui défendent l'objectif de lutter contre l'acquisition illégale des terres par des entreprises étrangères. Les discours du premier groupe d'acteurs (à gauche dans le schéma), que nous appelons la « coalition libérale » reposent sur le postulat que la privatisation de l'agriculture et l'investissement direct étranger constituent des outils de lutte contre la pauvreté et un moteur de la croissance économique. Ce cadrage du problème en termes d'investissement agricole est repris par l'ensemble des acteurs du gouvernement central (les commissions présidentielles, les ministères, les représentants du Centre d'investissement tanzanien), les directeurs des programmes de développement (comme SAGCOT), les investisseurs, les experts et les consultants spécialisés sur le foncier. Leur argumentaire repose sur plusieurs éléments discursifs défendant une approche « gagnant-gagnant » (*win-win*) de l'investissement foncier privé. La cession des droits fonciers à des acteurs externes y est considérée comme une démarche profitable ouvrant à l'économie tanzanienne de nouveaux débouchés et une meilleure exploitation de ses potentiels économiques. Les acteurs de la coalition libérale s'opposent aux accusations des ONG, des médias et des universitaires qui dénoncent l'action du gouvernement de favoriser des dynamiques

d'accaparement des terres. Ce deuxième groupe d'entrepreneurs de cause (à droite dans le schéma) est appelé « Coalition de lutte contre l'accaparement des terres ». En Tanzanie, les acteurs de la société civile occupent une place importante dans la mise en problème nationale du secteur foncier et alimentaire, plus particulièrement depuis la fin des années 2000, la controverse sur les accaparements des terres. Ce secteur activiste est structuré, premièrement, par les agendas des ONG internationales qui se greffent à la cause de la lutte contre le « *land grabbing* » et qui interviennent, par le biais de leurs bureaux et de leurs représentants locaux notamment pour *ActionAid*, *Oxfam* et *Care International*, dans la problématisation tanzanienne des investissements fonciers. Ces organisations défendent essentiellement la cause de la « sécurité foncière » et alimentaire des paysans. Il s'agit par exemple des ONG *HakiArdhi* (ou « droit foncier »), *Legal and Human Rights Centre* (LHRC) ou les réseaux *Mviwata* (Réseaux tanzaniens des agriculteurs). Si ces organisations se sont, à l'origine, constituées autour d'objectifs, de causes et d'intérêts distincts, elles se sont progressivement retrouvées à défendre le même problème : la lutte contre les acquisitions illégales des terres.

Une autre façon d'appréhender les visions du monde telles qu'elles sont portées par des coalitions d'acteurs consiste à s'intéresser, *via* des questionnaires, à leurs perceptions.

**Graphique 3. Idéal de la protection sociale à Madagascar par groupe : ratio du nombre de citations par nombre d'acteurs (issu des études sectorielles de FAPPA, 2019)**



Source : élaboration par les auteurs.

**Tableau 2. Issu des études sectorielles de FAPPA (2019). Répartition des acteurs par groupe selon l'instrument privilégié dans le contexte malgache**

	1	2	3	4	Total
Assurance sociale		2	2	3	7
Assurance privée		1	1		2
Assistance	1	2	2		5
Mécanisme universel	1	1		1	3
Mécanisme hybride	6	4	3	3	16
Aucun de ceux cités			2	1	3
<b>Total général</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>36</b>

Source : élaboration par les auteurs.

Lecture : Un questionnaire a été posé aux parties prenantes identifiées, et comprenait en particulier des questions permettant de collecter des informations sur les perceptions des acteurs. L'enquête s'est ici inspirée de l'ACF (*Advocacy Coalition Framework*, Weible et al., 2019) en distinguant le *policy core* (convictions politiques fondamentales) des *secondary beliefs* (préférences pour des instruments spécifiques de politiques publiques ou propositions politiques ciblées).

Le *policy core* est abordé par une question ouverte sur la manière dont chaque acteur qualifie l'idéal de la protection sociale à Madagascar (à travers trois mots ou expressions) et une question affirmative avec une seule réponse possible sur les objectifs de la protection sociale à Madagascar (lutte contre la pauvreté, redistribution ou élargissement de l'accès aux droits sociaux). D'autres questions portaient sur leur diagnostic de l'état de la protection sociale dans le pays et sur le type d'institution devant porter le développement de la protection sociale aujourd'hui. Le recodage de la question ouverte a débouché sur un classement en trois grandes catégories normatives ou registres de justification visant à qualifier l'idéal de la protection sociale à Madagascar. Ces registres sont les suivants : (i) celui de la gouvernance (amélioration de la gouvernance, mode de financement, démarche participative, pérennité de la protection sociale, etc.) ; (ii) celui de la lutte contre la pauvreté et son efficacité (éradication des situations de pauvreté, meilleurs ciblage et couverture, capacité de réponses aux urgences, amélioration de la résilience, etc.) ; (iii) celui de l'universalité (contrat social plus juste, équité, solidarité, accès aux droits sociaux pour tous, etc.).

Les *secondary beliefs* sont captés au travers de deux questions. La première porte sur le type d'instrument ou de mécanisme que les acteurs considèrent comme le plus adapté à la réalité malgache pour développer la protection sociale (assurance sociale, assistance, transferts privés, mécanisme universel, etc.). La seconde porte sur les domaines prioritaires pour le développement de la protection sociale à Madagascar (vieillesse, maladie, pauvreté, travail, catastrophes naturelles, éducation).

---

### 2.3. Cartographie des acteurs-clés en réseau

---

L'identification des ressources et des représentations des parties prenantes doit être combinée à une étude plus systématique des intérêts des acteurs afin de l'articuler au pouvoir de chaque acteur dans le processus de politique publique et d'identifier les « acteurs clés ». Comme l'explique Hassenteufel (2014 : 129), on recense généralement trois grands types d'intérêts dans l'analyse des politiques publiques :

- les **intérêts matériels** : ce sont généralement les intérêts les plus identifiés, afin de mettre en valeur les biens économiques et quantifiables monétairement que les acteurs espèrent capter dans le processus de politique publique, et qui guident leurs actions (approches en termes de choix rationnel et d'*homo œconomicus*). Ces intérêts jouent un rôle généralement important dans le comportement stratégique des acteurs dans la politique publique, mais ils ne sont pas les seuls ;
- les **intérêts de pouvoir** qui sont liés à une position occupée (administrative, institutionnelle, associative, etc.), réelle ou dans les représentations des autres acteurs. La volonté de gain en termes de pouvoir ou, au contraire, de perte de pouvoir, oriente généralement les intérêts des acteurs ;
- les **intérêts liés à l'identité** (nommés également **intérêts symboliques**) : certains acteurs cherchent à (ré)affirmer une identité (valeur symbolique) ou à agir en adéquation avec des valeurs auxquelles ils croient. Les parties prenantes tentent de faire correspondre leur action à certaines valeurs et représentations dans lesquelles elles se reconnaissent.

Ces intérêts peuvent aller dans le sens de la politique ou, à l'inverse, contre la politique menée. On distingue alors l'intérêt positif, l'intérêt négatif et l'intérêt médian :

- **l'intérêt positif** : l'acteur a un intérêt dans le succès de la politique et il participe à sa promotion et à sa réussite en utilisant ses ressources et son pouvoir ;
- **l'intérêt négatif** : l'acteur a un intérêt dans l'échec de la politique et il participe à son discrédit et à son blocage en utilisant ses ressources et son pouvoir ;
- **l'intérêt médian** : l'acteur a un faible intérêt dans le succès ou l'échec de la politique. Il participe peu à sa promotion ou à son blocage (acteur attentiste).

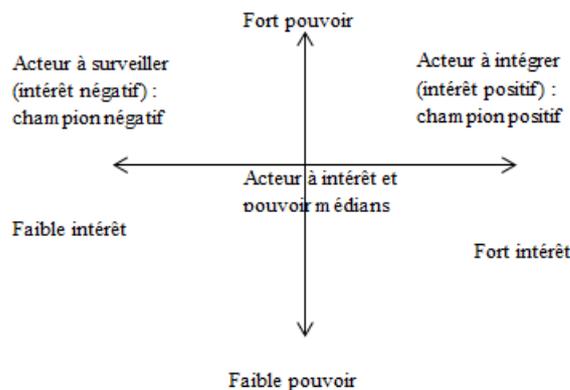
**Outil 4. Identification des acteurs clés en fonction de leur pouvoir, intérêt et de leur représentation cognitive**

Acteurs	Intérêt	Pouvoir	Rapport avec la représentation dominante du secteur
Acteurs clés positifs	Fort	Fort	Favorable
Acteurs clés négatifs	Fort	Fort	Contraire
Acteurs médians positifs	Fort/Moyen	Limité	Favorable
Acteurs médians négatifs	Fort/Moyen	Limité	Contraire

Source : élaboration par les auteurs.

L'identification des acteurs clés en fonction de leur pouvoir, intérêt et de leur représentation cognitive nous permet ensuite de cartographier les intérêts et le pouvoir des acteurs à surveiller dans le processus de politique publique – tant pour le chercheur que pour le praticien.

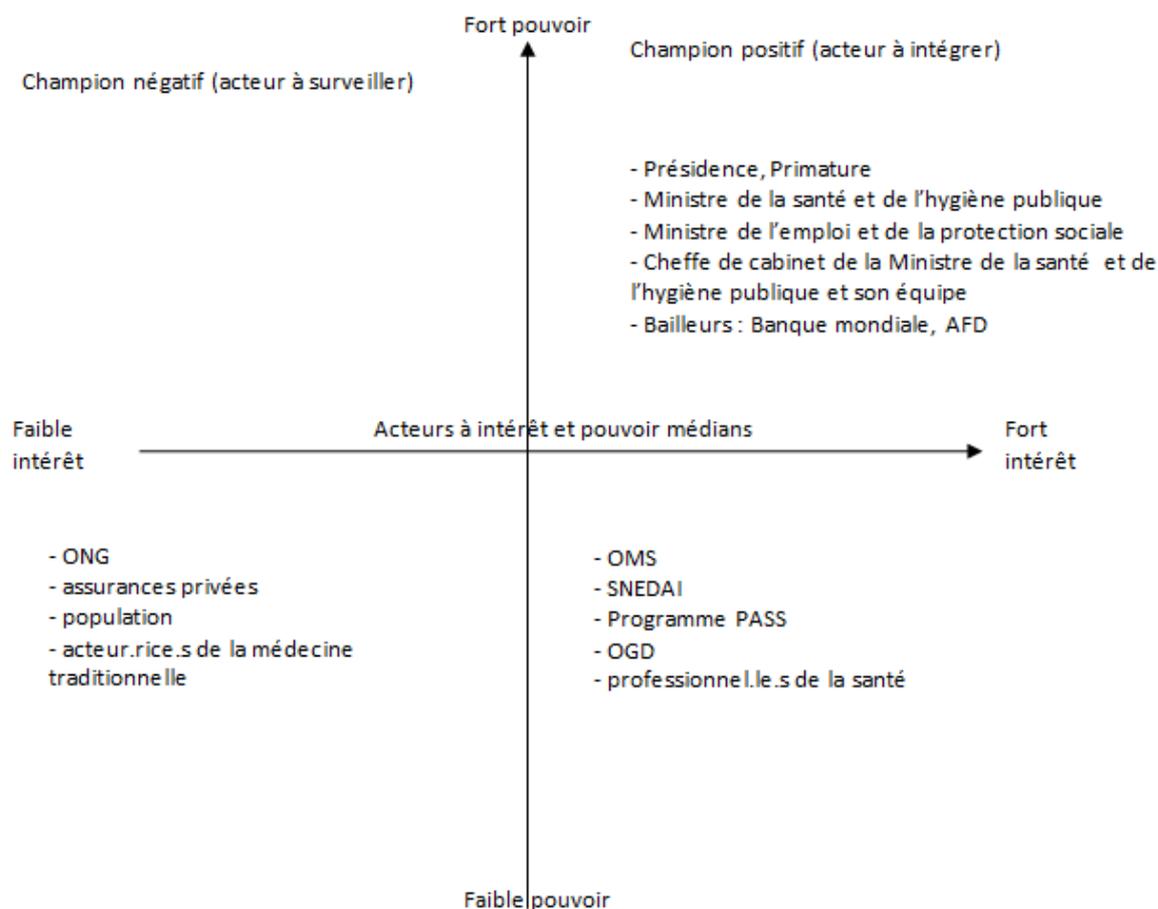
**Outil 5. La cartographie des intérêts et du pouvoir des acteurs à surveiller de la politique publique**



Source : élaboration par les auteurs.

Ce type de cartographie peut être mobilisé de la façon suivante :

**Exemple 4. Issu des études sectorielles de Fappa (2019).  
Cartographie des intérêts et du pouvoir des acteurs à surveiller la  
couverture maladie universelle en Côte d'Ivoire**



Source : élaboration par les auteurs.

**Lecture :** La mise en œuvre de la Couverture maladie universelle (CMU) en Côte d'Ivoire se fait à la faveur d'une gouvernance complexe qui met en synergie tout un ensemble d'acteurs obéissant à des logiques et pris dans des enjeux parfois contradictoires. La présence de bailleurs internationaux, et singulièrement de la Banque mondiale et de l'AFD, est importante dans la phase de fabrication (notamment en termes de mise à l'agenda), mais est moins prégnante dans la mise en œuvre. Cette intervention circonscrite des bailleurs s'explique non seulement par leurs doutes quant à la possibilité à court terme de réalisation des objectifs de la CMU, mais aussi par un certain éloignement de la thématique de leurs domaines d'expertise traditionnels. Si les enjeux propres au secteur de la santé relèvent des champs de compétence des organismes internationaux rencontrés lors de l'enquête, rares sont ceux dont le mandat est spécifiquement orienté vers les questions de sécurité sociale et d'assurance. Cette présence moins marquée s'explique aussi par un appareil de l'État qui,

malgré un certain éclatement entre ministères (et notamment entre le ministère de la Santé et celui de l'Emploi), joue un rôle central en termes de pilotage. Les configurations observées dessinent ainsi les contours d'un secteur de politique publique relativement stable et autonomisé dans lequel l'État joue un rôle déterminant, quand bien même il n'est pas en mesure de composer seul. Par exemple, des entreprises privées sont mobilisées pour rénover des structures de santé, mais globalement toute une série d'organismes privés sont tenus à l'écart de la mise en œuvre de la CMU, ce qui a pu provoquer des ressentiments notamment de la part du secteur des assurances. On peut ainsi faire l'hypothèse que cette mise à distance des assurances privées au profit de quelques gestionnaires de santé bien ciblés est un indicateur de la volonté du gouvernement de garder le contrôle de la mise en œuvre de la CMU et de ne déléguer au privé que les tâches pour lesquelles l'État n'a pas les ressources (d'expertise, humaines, etc.) suffisantes. On peut aussi remarquer la quasi absence des ONG et associations locales. Ces dernières ne se saisissent pas plus de la mise en œuvre de la CMU qu'elles n'ont contribué à son inscription à l'agenda politique. Ceci s'explique peut-être autant par le fait qu'il n'existe toujours pas de financements dédiés à la CMU auxquels des associations pourraient prétendre, que par la persistance de la déconnexion entre l'offre que représente la CMU et les attentes et pratiques de la population en matière de santé. Enfin, on peut noter qu'aucun champion négatif n'a été identifié, c'est-à-dire aucun acteur qui aurait intérêt à ce que la réforme n'aboutisse pas, même si l'on peut imaginer que le bilan de la mise en œuvre de la CMU fera l'objet d'instrumentalisation lors des prochaines compétitions électorales.

Cette cartographie permet de distinguer trois types d'acteurs spécifiques.

1) Les acteurs disposant d'un pouvoir important, dont les intérêts élevés vont dans le sens de la politique publique et qui partagent les représentations cognitives dominantes dans le secteur, sont des acteurs clés positifs (ou « champions positifs ») et doivent être intégrés en priorité dans le processus de politique publique.

2) Les acteurs disposant d'un pouvoir important, dont l'intérêt élevé va à l'encontre de la politique et qui contestent les représentations cognitives dominantes dans le secteur sont des acteurs clés négatifs (ou « champions négatifs ») et doivent également être intégrés prioritairement dans le processus de politique publique. Ils sont en effet susceptibles de constituer une force de blocage importante et doivent être intégrés dans les différentes séquences du processus de politique publique par le biais d'accords, de négociations, de partenariats et de clauses spécifiques. L'intégration de ces acteurs clés négatifs a pour objectif d'éviter un blocage total du processus de politique publique, ce qui nécessite de mettre en place pour les professionnels du développement des espaces de négociation fréquents et répétés avec ces acteurs. Cela suppose de disposer d'un modèle décisionnel organisant soit une modification de la politique dans un processus de recherche de consensus, soit une imposition de celle-ci par minorisation des opposants. Le traitement des acteurs négatifs ou médians est ainsi directement lié à la fois au *policy style* et aux types d'instruments utilisés.

3) Une troisième catégorie d'acteurs est indispensable à détacher de l'analyse et à mettre en réseau avec les acteurs clés : ce sont les acteurs dits médians positifs et négatifs qui ont un intérêt élevé ou moyen dans le processus de politique publique, un pouvoir limité et qui soit partagent (positifs), soit disputent (négatifs), les représentations cognitives dominantes. En effet, s'ils sont organisés, ils peuvent constituer la base d'un groupe d'intérêt ou d'une coalition qui peut mener des actions de lobbying dans le sens (positif) – ou au contraire en opposition (négatif) – de la politique publique. Ces acteurs médians peuvent décider, dans le temps, la réussite ou l'échec des politiques publiques (Groupe Mimosza, 2010 : 24-26).

## Conclusion

L'analyse des politiques publiques se situe au carrefour des intérêts des chercheurs et des acteurs opérationnels. Si les objectifs et enjeux des activités des deux groupes professionnels peuvent diverger – les premiers visant à nourrir des réflexions théoriques et à faire évoluer des cadres analytiques alors que les seconds cherchent à créer des connaissances pour anticiper leurs interventions et les rendre plus effectives et efficaces – le recours à des outils robustes pour saisir le caractère complexe des différents processus de politique publique représente une nécessité partagée. Comprendre la pluralité des acteurs de l'action publique, y compris leurs intérêts, leurs ressources et leurs interactions, définir et analyser les variables constituant l'environnement d'une politique publique et rassembler et confronter ces informations à travers une méthode intégrée et holistiques sont des préoccupations des chercheurs et des praticiens que l'IPMS tend à faciliter.

Il s'agit non seulement d'une méthode mobilisable par différents groupes professionnels, mais l'usage et le développement de cet outil représentent une opportunité pour renforcer les liens, l'échange et la complémentarité entre les chercheurs et les acteurs opérationnels de l'action publique. Les expériences de l'usage de l'IPMS, y compris la recherche documentaire, la collecte des données empiriques et l'analyse de ces dernières à travers les différentes étapes de la cartographie sont complémentaires et permettent d'alimenter le travail des uns et des autres. Par exemple, la recherche documentaire par les praticiens, indispensable afin de comprendre les environnements généraux et sectoriels d'une politique publique, peut être facilitée par les spécialistes académiques des politiques sectorielles dans le pays en question, alors que les retours en termes de faisabilité des acteurs praticiens sont indispensables pour repenser et faire évoluer différentes étapes de la méthode de l'IPMS. L'outil IPMS est donc pensé comme une méthode dont les contours et le contenu (le cadre méthodologique, les étapes de la cartographie, mais aussi la base de données par pays et secteur) ne cessent d'être alimentés par les expériences de son usage progressivement accumulées par différents acteurs professionnels et qui doivent être partagés et discutés dans le cadre des réunions et séminaires. Au-delà de cet objectif méthodologique, l'outil est une opportunité pour établir des échanges plus réguliers entre les chercheurs et les acteurs opérationnels intéressés par l'analyse des politiques publiques afin de développer des connaissances plus fines des approches et méthodes de travail de chacun.

# Glossaire

**Cadre cognitif** : notion qui fait référence à l'influence des idées et des apprentissages sur la représentation du réel et des enjeux sociaux (Sabatier et Schlager, 2000). On peut aussi parler de représentations du monde.

**Centre-périphérie** : la métaphore géométrique du centre et de la périphérie est souvent utilisée pour décrire l'opposition entre deux lieux dans un système spatial : celui qui le commande et en bénéficie (le centre) et ceux qui sont contraints (les périphéries). En sciences sociales, cette métaphore fait également référence au gouvernement central qui décide des politiques publiques (centre) et aux administrations déconcentrées, décentralisées ainsi qu'aux collectivités territoriales qui vont appliquer les décisions et les mettre en œuvre sur les territoires (périphéries).

**Configurations d'acteurs** : notion qui permet d'englober à la fois la prise en compte des différents acteurs de l'environnement dans lequel ils se situent, et également les effets des pratiques des acteurs sur leur capacité à construire une relation sociale et sur leur environnement.

**Design d'une politique publique** : faire des politiques publiques s'apparente à une science du design (Howlett, 2014 ; Peters, 2018) dans la mesure où les acteurs doivent, de manière la plus rationnelle possible, identifier les problèmes les plus susceptibles d'être résolus, sélectionner les meilleurs instruments pour résoudre les problèmes retenus et disposer des meilleures institutions pour fabriquer, mettre en œuvre et évaluer les dispositifs déployés. C'est tout l'enjeu du design d'une politique publique.

**Environnement pertinent** : celui qui donne sens à l'action organisationnelle, la façonne et qu'elle façonne (Crozier, 1971). C'est aussi tout ce qui conditionne plus ou moins directement la capacité d'une organisation de fonctionner de façon satisfaisante et d'atteindre ses objectifs (Dion, 1993), tels que les acteurs, les cadres d'interprétation, les opportunités politiques et les ressources. On peut distinguer l'environnement général d'une politique publique – ensemble des acteurs, des institutions et des dispositifs qui cadrent l'action publique – de l'environnement sectoriel, propre au secteur de la politique publique (exemple, l'éducation).

**Institutions** : ensemble d'organisations chargé d'instituer les individus, c'est-à-dire de les intégrer à des systèmes de référence et de valeurs préconstitués.

**Instruments** : les instruments d'action publique sont des dispositifs concrets de gouvernement structurant les relations entre gouvernants et gouvernés. Ils ne constituent en rien des outils neutres, mais sont des institutions au sens sociologique, c'est-à-dire qu'ils sont fabriqués par des acteurs dont ils véhiculent les intérêts et les conflits de pouvoir.

**Interventions complexes** : l'expression vise à circonscrire les situations où la prise de décision et l'action agrègent et mettent en interaction un nombre très important d'acteurs aux représentations plurielles, généralement contradictoires, aux ressources et aux intérêts divergents et impliquant plusieurs échelles d'action (internationale, nationale et locale) (Petticrew, 2011 ; Pagani et al., 2017).

**Parties prenantes** : avec les termes « acteurs », « publics » ou encore « stakeholders », ces expressions tendent à montrer la diversité des partenaires intervenant dans la production d'une politique publique (Milet et Warin, 2013).

**Pilotage** : ensemble d'activités permettant le déploiement d'une politique publique en assurant un contrôle constant sur les processus en cours.

Le pilotage permet ainsi de corriger les activités et de réajuster celles-ci pour obtenir les meilleurs résultats possibles, c'est-à-dire les plus conformes aux objectifs identifiés initialement.

**Policy process tracing** : méthode qui permet de rendre compte de processus multi-causaux dans lesquels la variable du temps et l'étude du contexte et de l'environnement font partie intégrante de l'explication des phénomènes politiques analysés. Cette méthode permet donc d'analyser les processus et les séquences de décisions.

**Policy styles :** manière de faire des politiques publiques comparables et standardisées propres à certains États et dans certaines situations. Les États et leur gouvernement répliquent des manières de faire et des manières de gouverner qui transcendent les impératifs et les enjeux de court terme et que l'on peut finir par identifier par l'analyse comparée (Richardson, 1982 ; Howlett et Tosun, 2018).

**Politisation :** processus par lequel des activités de nature différente (une question, un problème, un événement, un discours, etc.) se trouvent investies d'une signification politique et appropriées par les acteurs politiques (élus, représentants de partis, fonctionnaires, etc.), allant même parfois jusqu'à une prise en charge par les institutions politiques officielles (par exemple par la mise en place d'une politique publique pour corriger un problème public).

**Régime politique :** conditions politiques et juridiques organisant l'accès aux affaires publiques et assurant la mobilisation des acteurs et leurs modalités d'intervention dans la production des politiques publiques.

**Régime économique :** conditions rassemblant les capacités économiques, humaines, matérielles et financières mobilisables et mobilisées pour produire les politiques publiques et les rendre effectivement opérationnelles.

**Ressortissants :** correspond aux individus, aux groupes socio-professionnels et, plus largement, aux institutions qui sont les destinataires des politiques publiques. L'enjeu consiste notamment à évaluer la participation de ces acteurs dans les politiques publiques qui les concernent (Warin, 1999).

**Suivi-évaluation (monitoring) :** examen constant d'une politique publique confrontant les conditions effectives de déploiement, les activités qu'elle génère et les résultats qu'elle obtient mis en rapport avec les conditions, les activités et les objectifs établis au préalable. Le monitoring assure le réajustement de la politique publique durant sa fabrication et sa mise en œuvre.

**Variables externes :**

ensemble des éléments de l'environnement qui affectent directement les acteurs d'une politique publique et leurs capacités (matérielles ou cognitives) d'action.

**Variables internes :** ensemble des caractéristiques propres aux acteurs qui interviennent dans le processus d'une politique publique.

# Bibliographie

**BACHRACH PETER**

**ET BARATZ MORTON S. (1963),**

« Decisions and Non-Decisions: an Analytical Framework », *American Political Science Review*, vol. 57, p. 641-651.

**BANQUE MONDIALE (2017),**

*Rapport sur le développement dans le monde 2017 : La gouvernance et la loi*, Washington, Banque mondiale, 2017.

**CEFAI DANIEL (1996),**

« La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, vol. 75, p. 43-66.

**COHEN MICHAEL D.,**

**MARCH JAMES G. ET**

**OLSEN JOHAN P. (1972),**

« A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, p. 1-25.

**CROZIER MICHEL ET**

**FRIEDBERG EHRHARD (1977),**

*L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Editions du Seuil.

**CROZIER MICHEL (1971),**

*Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.

**DARBON DOMINIQUE, NAKANABO**

**DIALLO ROZENN, PROVINI OLIVIER**

**ET SCHLIMMER SINA (2019),**

« Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique », *Papiers de recherche AFD*, n° 2019-98, février.

**DARBON DOMINIQUE**

**ET PROVINI OLIVIER (2018),**

« Penser l'action publique en contextes africains », *Gouvernement et action publique*, n°2, pp.9-29.

**DELEON PETER (1999),**

« The stages Approach to the Policy Process. What Has it Done ? Where is it going ? » dans SABATIER, Paul (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, p. 19-32.

**DION STEPHANE (1993),**

« Ehrhard Friedberg et l'analyse stratégique », *Revue française de science politique*, Vol. 43, n°6, pp. 994-1008.

**GARRAUD PHILIPPE (1990),**

« Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, p. 17-41.

**GROUPE MIMOZA (2010),**

*Policy Intelligence Preparedness. Guide méthodologique. Sécurité alimentaire au Mozambique*, Bordeaux, Sciences Po Bordeaux.

**HASSENTEUFEL PATRICK (2014),**

*Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

**HILL MICHAEL, HUPE PETER (2009),**

*Implementing Public Policy*, Londres, Sage.

**HIRSCHMAN ALBERT (1970),**

*Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press.

**HOWLETT MICHEL (2014),**

« Policy Design. What, Who, How and Why ? », dans HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 281-316.

**HOWLETT MICHEL,**

**TOSUN JALE (Eds.) (2018),**

*Policy Styles and Policy-Making. Exploring the Linkages*, Londres, Routledge.

**KAY REBECCA (2018),**

« Relationship, Pratiques, and Images of the Local State in Rural », dans THELEN, Tatjana, VETTERS, Larrisa, VON BENDA-BECKMANN, Keebet, *Stategraphy : toward relational anthropology of the state*, New York, Berghahn Books, p. 56-72.

**LASCOUMES PIERRE (1996),**

« Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *La gouvernabilité*, CURAPP, Paris, Presses Universitaires de France.

**LEWIS DAVID, MOSSE DAVID**

**(Eds.) (2006),**

*Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Bloomfield, Kumarian Press.

**LINDBLOM CHARLES (1959),**

« The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, vol. 19, n°2, pp. 59-78.

**LINZ JUAN J. (1964),**

« An Authoritarian Regime: The Case of Spain » in ALLARDT E. et LITTUNEN (Eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems. Contributions to Comparative Political Sociology*, Helsinki, The Academic Bookstore, pp. 291-341.

**MEDARD JEAN-FRANÇOIS (1991),**

« Autoritarismes et démocraties en Afrique noire », *Politique Africaine*, 1991, n°43, pp. 92-104.

**MILET HELENE ET**

**WARIN PHILIPPE (2013),**

« La prise en compte des publics dans l'évaluation des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, 2013/4, n° 148, pp. 991-1002.

**MULLER PIERRE (2000),**

« L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 189-207.

**NAKANABO DIALLO ROZENN**

**(2012),** « Élités administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique Africaine*, n°126, pp. 143-161.

**NAY OLIVER ET SMITH ANDY (2002),**

« Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », dans NAY, Olivier, SMITH, Andy (Dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, pp. 1-22.

**O'DONNELL GUILLERMO (1988),**

*Bureaucratic authoritarianism*, Berkeley, University of California Press.

**OLIVIER DE SARDAN**

**JEAN-PIERRE (1995),**

*Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala.

**PADIOLEAU JEAN-GUSTAVE (1982),**

*L'Etat au concret*, Paris, PUF.

**PAGANI VICTORIA, KIVITS JOËLLE,**

**MINARY LAETITIA, CAMBON LINDA,**

**CLAUDOT FREDERIQUE ET ALLA**

**FRANÇOIS (2017),**

« La complexité : concept et enjeux pour les interventions de santé publique », *Santé publique*, vol. 29, n° 1, p. 31-39.

**PAWSON RAY ET**

**TILLEY NICK (2004),**

"Realist Evaluation". *Working paper*, funded by the British Cabinet Office, 36 p. [https://www.communitymatter.com.au/RE\\_chapter.pdf](https://www.communitymatter.com.au/RE_chapter.pdf)

**PETERS GUY B. (2018),**

*Policy Problems and Policy Design*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

**PETTICREW MARK (2011),**

« When are complex interventions 'complex' ? When are simple interventions 'simple' ? », *European Journal of Public Health*, Vol. 21, n°4, pp.397-398.

**PRESSMAN JEFFREY ET**

**WILDAWSKY AARON (1973),**

*Implementation*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press.

**RICHARDSON JEREMY J. (Ed.)**

**(1982),** *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin.

**RICHARDSON JEREMY J. (Ed.)**

**(1984),** *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen & Unwin.

**ROBERT EMILIE ET RIDDE VALERY**

**(2013),** « L'approche réaliste pour l'évaluation de programmes et la revue systématique. De la théorie à la pratique », *Mesure et évaluation en éducation*, Vol. 36, n°3, pp. 79-108.

**SABATIER PAUL A.**

**ET SCHLAGER EDELLA (2000),**

« Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines » *Revue française de science politique*, n°2, pp. 209-234.

**SABATIER PAUL (1988),**

«The advocacy coalition Framework: revisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, Vol. 1, n°1, pp. 98- 130.

**SCHARPF W. FRITZ (1997),**

*Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder/Oxford, Westview Press.

**STONE DIANA (2004),**

« Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy », *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, n°3, pp. 545-566.

**WARIN PHILIPPE (1999),**

« Les « ressortissants » dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, n°1, pp. 103-121.

**WEIBLE CHRISTOPHER M., INGOLD**

**KARIN, NOHRSTEDT DANIEL,**

**DOUGLAS HENRY ADAM ET**

**JENKINS-SMITH HANK C. (2019),**

« Sharpening Advocacy Coalitions », *Policy Studies Journal*, 10.1111/psj.12360



## **Qu'est-ce que le groupe AFD ?**

Le groupe Agence française de développement (AFD) est un établissement public qui finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et durable. Plateforme française d'aide publique au développement et d'investissement de développement durable, nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud.

Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer et dans 115 pays, pour les biens communs de l'humanité – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé.

Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable.

Pour un monde en commun.

**Directeur de publication** Rémy Rioux  
**Directeur de la rédaction** Thomas Melonio  
**Création graphique** MeMo, Juliegilles, D. Cazeils  
**Conception et réalisation** Luciole

**Dépôt légal** 4<sup>e</sup> trimestre 2020 | © AFD  
**ISSN** 2680-5448 | **ISSN numérique** en cours  
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection Rapports techniques :  
<https://www.afd.fr/fr/collection/rapports-techniques>