



HAL
open science

Modèle d'explication de l'issue des réformes des politiques publiques en Afrique sub-saharienne

Alain Patrick Nkengne Nkengne

► **To cite this version:**

Alain Patrick Nkengne Nkengne. Modèle d'explication de l'issue des réformes des politiques publiques en Afrique sub-saharienne: Illustration avec la politique des enseignants contractuels. 2010, 26 p. halshs-00488911

HAL Id: halshs-00488911

<https://shs.hal.science/halshs-00488911>

Submitted on 3 Jun 2010

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

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



Les Documents de Travail de l'IREDU

Working Papers

Institut de Recherche sur l'Éducation

Sociologie et Économie de l'Éducation

Institute for Research in the Sociology and Economics of Education

**Modèle d'explication de l'issue des réformes des politiques
publiques
en Afrique sub-saharienne :
Illustration avec la politique des enseignants contractuels**

Alain Patrick Nkengne Nkengne

Janvier 2010

DT 2010/2



Pôle AAFE – Esplanade Erasme – B.P. 26513 - F 21065 Dijon Cedex
Tél.+33 (0)3 80 39 54 50 - Fax +33 (0)3 80 39 54 79
iredu@u-bourgogne.fr - <http://www.u-bourgogne.fr/iredu>



Résumé

La scène politique des pays africains est marquée depuis quelques années par l'apparition de nouveaux acteurs politiques (bailleurs de fonds, partis politiques, société civile). Si avant les dirigeants pouvaient définir les politiques publiques en ne tenant compte que de leurs intérêts propres, cette tâche est désormais plus compliquée car il faut prendre en compte de nouveaux intérêts. Le présent travail propose un modèle décrivant le processus de décision des politiques publiques et montre comment les nouveaux acteurs peuvent influencer la formulation des réformes à leur avantage. Le modèle stipule que le succès ou l'échec dans l'élaboration d'une réforme en lien avec l'objectif initialement visé par le gouvernement, dépendent d'une part du choix de la façon dont cette réforme sera adoptée et d'autre part, de la capacité des acteurs opposés à la réforme à influencer les opinions des acteurs clés impliqués dans la décision finale. Ce modèle est ensuite employé pour expliquer les différences de la politique des enseignants contractuels en Afrique francophone.

Mots clés : *Réformes, Politique publique, Processus politique, Enseignants contractuels, Afrique subsaharienne.*

Abstract

African countries' political arena is witnessing major changes due to the involvement of new political actors in the public policy making process (donors, political parties, civil society). In the past, the formulation of policies was a reflection of the central authority's will. Nowadays, governments are confronted with more resistance when adopting reforms. This paper elaborates a model that describes the policy process in African countries and shows how new actors can influence the designing of the reform to their advantage. The model predicts that government success or failure in designing a reform according to its will is a function of the adoption pattern chosen and the ability of the opponents to the reform to influence the opinion of key actors in charge of the decision. Predictions of the model are confirmed by the analysis of the recently adopted contract teacher policy. It is a teacher recruitment reform that was highly contested, but spread in Francophone African countries in the last decade, under various formulations.

Key words: *Reforms, Public policy, Policy making, Contract teachers, sub-Saharan Africa.*

1. Introduction

Des indépendances jusqu'au début des années 1990, la plupart des pays africains étaient dirigés par des régimes politiques à caractère totalitaire, ce qui impliquait que la formulation des politiques publiques était le reflet de la volonté de la classe dirigeante, et éventuellement, de son entourage. La troisième vague de démocratisation qui a touché les pays en développement, les récentes politiques en matière de développement et la lutte contre la pauvreté ont introduit sur la scène politique de nouveaux acteurs notamment : les bailleurs de fonds, les partis politiques, les syndicats de travailleurs et, de façon générale, la société civile. En conséquence, les dirigeants sont confrontés à plus de difficultés lorsqu'ils veulent formuler des politiques à leurs avantages, notamment si ces politiques sont perçues par certains acteurs comme impopulaires. Néanmoins, lorsqu'on observe les réformes qui ont été adoptées ces dernières années dans les pays africains, on se rend compte que, lorsque des gouvernements confrontés à un même problème décident d'adopter une même réforme pour y remédier, certains atteignent leur but mieux que d'autres.

D'une part, les possibilités dont disposent les nouveaux acteurs pour influencer la formulation des politiques publiques restent non examinées, d'autre part, les raisons expliquant le fait que certains gouvernements africains réussissent mieux que d'autres à formuler des politiques à leur avantage n'ont, à ma connaissance, pas suscité l'intérêt des chercheurs. L'objet de ce travail est de proposer des éléments de réponse à ces questionnements.

Partant des travaux de Immergut (1992) et de Tsebelis (1995, 2002) qui ont proposé des modèles d'analyse des processus de politiques publiques dans les pays occidentaux, un modèle expliquant les conditions dans lesquelles un gouvernement en Afrique sub-saharienne peut faire passer une réforme en accord avec ses objectifs est proposé. Ce modèle montre également comment les nouveaux acteurs peuvent tirer profit du processus d'élaboration des réformes pour orienter la formulation de la nouvelle politique en leur faveur. Le modèle stipule que le succès dans l'élaboration d'une réforme en lien avec l'objectif visé par le gouvernement dépend d'une part du choix de la manière dont cette réforme sera adoptée et, d'autre part, de la capacité des acteurs opposés à la réforme à tirer profit de ce processus pour influencer les opinions des acteurs clés impliqués dans la décision finale.

Le présent travail est organisé de la façon suivante : la section 2 dresse l'historique de la modification du contexte de prise de décision en matière de politiques publiques et situe l'intérêt de la question de recherche ; la section 3 montre comment les modèles développés par Immergut et Tsebelis peuvent servir à nourrir les réflexions sur les processus politiques dans les pays africains et propose un modèle permettant de comprendre la chaîne d'élaboration des politiques publiques puis d'en prédire l'issue en terme de formulation ; en section 4, ce modèle est appliqué au cas de la réforme de la politique de recrutement des enseignants qui s'est répandue en Afrique francophone entre 1995 et 2007¹ et permet

¹ 1995 correspond au début de l'adoption de la politique des enseignants contractuels tandis que 2007 correspond à la dernière année où un pays a adopté cette politique.

de comprendre pourquoi les nouvelles politiques de recrutement varient d'un pays à un autre. La section 5 analyse les implications du modèle, ses limites et met en évidence des axes de recherches futures. La section 6 est réservée à la conclusion.

2. Nouveaux acteurs et nouvelles contraintes dans l'élaboration des politiques publiques

Comme déjà évoqué, des indépendances jusqu'au début des années 1990, le modèle politique dominant dans la plupart des pays africains correspondait à un régime à caractère totalitaire marqué par l'existence du système de parti unique. Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif étaient confondus, et le pouvoir judiciaire était dépendant du pouvoir exécutif. Cette absence de contre-pouvoir avait pour conséquence que pendant près de trente années, la prise de décision publique était à la seule discrétion de l'autorité centrale. Il en est résulté que la formulation des politiques était le reflet de la volonté de la classe dirigeante, et éventuellement, de son entourage. Durant les années 1980, un changement de cette situation autocratique a commencé à se mettre en place.

La sévère crise économique des années 1980, résultante de la baisse des prix des matières premières et de la détérioration des termes de l'échange, a créé un déficit budgétaire dans les finances publiques. La Banque mondiale et le Fonds Monétaire International ont alors décidé de venir au secours des Etats en appliquant les Plans d'Ajustement Structurels. Ce plan visait entre autres à fournir des prêts aux gouvernements sous conditions d'application d'un certain nombre de réformes publiques. Par ce moyen, les Institutions de Bretton Woods ont eu la possibilité d'influencer l'élaboration des politiques publiques tandis que les gouvernements ont été contraints à prendre en compte l'existence d'un nouvel acteur dans le processus de décision.

Au niveau national, un nombre grandissant de syndicats de travailleurs (créés quasiment à la même période ou existant depuis longtemps mais devenus plus expressifs et plus visibles à cette période) se sont levés pour réclamer de meilleures conditions de vie face aux effets de la crise. Le changement le plus notable sur la scène politique a eu lieu au début des années 1990 avec la vague de démocratisation qui a suivi la chute du mur de Berlin. En effet, à la fin de la guerre froide, les gouvernements des pays africains ont été amenés à adopter un régime démocratique. Les pressions ayant entraîné ces changements sont à la fois externes (on peut citer notamment la conférence de la Baule, en juin 1990, où le président français déclare dans son discours: « Lorsque je dis démocratie, lorsque je trace un chemin, lorsque je dis que c'est la seule façon de parvenir à un état d'équilibre au moment où apparaît la nécessité d'une plus grande liberté, j'ai naturellement un schéma tout prêt : système représentatif, élections libres, multipartisme, liberté de la presse, indépendance de la magistrature, refus de la censure : voilà le schéma dont nous disposons.»²) et internes (des groupes d'oppositions devenus plus expressifs ont réclamé la tenue de conférences nationales souveraines dont le but était que l'ensemble

² Allocution prononcée par M. François Mitterrand, Président de la République à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16ème conférence des chefs d'Etat de France et d'Afrique, La Baule, le 20 juin 1990. Le texte est disponible en ligne sur : http://www.rfi.fr/actu/fr/articles/037/article_20103.asp , accédé le 26/11/2009.

des citoyens se réunissent pour discuter des problèmes auxquels fait face la société et qu'ensemble ils trouvent des solutions).

Les signes visibles de la marche vers la démocratie sont l'autorisation du multipartisme, l'organisation d'élections en vue de choisir les représentants du peuple, l'octroi de plus de liberté à la presse et le respect des droits de l'homme. De plus, les politiques de développement ont récemment introduit l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (initialement introduites en 1996, puis révisées en 1999³) et les Stratégies de Réduction de la Pauvreté qui requièrent spécifiquement la participation de la société civile dans la gestion des affaires publiques⁴. Ce processus participatif est considéré comme un gage de la bonne gouvernance, thème devenu incontournable dans la gestion des affaires publiques. Cependant, la différence des contextes pays a pour conséquence que la vitesse des changements démocratiques est variable au point qu'aujourd'hui, certains pays sont plus démocratiques que d'autres, quelle que soit la définition retenue pour le terme démocratie (Cf. Tableau 1).

Le tableau 1 présente l'évolution du niveau de démocratie dans quelques pays d'Afrique francophone selon deux indicateurs de la démocratie. Le premier est construit par l'African Elections Database : il classe les pays sur une échelle allant d'un régime autocratique à un régime démocratique sur la base d'organisation d'élections libres et transparentes (monarchie absolue, régime militaire, système de parti unique, régime de transition vers la démocratie, démocratie émergente, démocratie restreinte, démocratie)⁵. On peut observer que dans les années 1980-1990 un seul des pays cités avait un régime proche de la démocratie ; dans la période actuelle, il n'y a plus de pays qui soit dans une situation plus proche de l'autocratie que de la démocratie. Le 2^{ème} indicateur est le Freedom House Index : contrairement au précédent, il mesure la démocratie en termes de liberté d'expression. Il affecte un score variant de 1 à 6 à tous les pays suivant qu'il y règne une liberté politique (LP) ou une liberté civile (LC), 1 étant une présence de liberté et 6 une absence de liberté. Combinant ces deux scores (moyenne arithmétique), l'indicateur Freedom House Index classe les pays en libres (L), partiellement libres (PL) et non libres (NL)⁶. En 1985, aucun des pays cités n'était libre ; en 2005, on compte un nombre élevé de pays libres ou partiellement libres ; seuls quatre pays sur les 12 restent non libres. Les deux indicateurs traduisent le fait qu'il y a une plus grande ouverture de la participation des citoyens aux décisions publiques dans les pays africains, mais aussi que des progrès restent à faire dans quelques pays.

³ Cf. Michaelowa 2003, p. 463

⁴ Cf. PRSP Source book, chapitre 7 sur le processus participatif.

⁵ Pour plus de détails, lire <http://africanelections.tripod.com>, mise à jour du 7 janvier 2008, accédé le 21/12 /2009.

⁶ Pour plus de détails, lire www.freedomhouse.org, accédé le 21/12 /2009.

Tableau 1: Evolution de la démocratie dans quelques les pays francophones d'Afrique

Pays	African Election Database		Freedom House Index					
	Etat de la démocratie autour des années 1980-1990	Etat de la démocratie dans les années actuelles ou proches	1985-86			2005		
			LP	LC	Statut	LP	LC	Statut
Benin	1975-1990 : Parti unique	1991- Démocratie	7	7	NL	2	2	L
Burkina Faso	1980-1991 : Régime militaire	1991-2002 : Démocratie restreinte	7	6	NL	5	3	PL
Cameroun	1966-1990 : Parti unique	1992- Démocratie restreinte	6	7	NL	6	6	NL
Centrafrique	1987-1991 : Parti unique	2005- Démocratie	7	6	NL	5	4	PL
Congo	1979-1990 : Parti unique	1997-2002 : Période de transition	7	6	NL	5	5	PL
Guinée	1984-1990 : Régime militaire	1993- Démocratie restreinte	7	5	NL	6	5	NL
Madagascar	1976-1989 : Parti unique	1993- Démocratie	5	6	PL	3	3	PL
Mali	1979-1991 : Parti unique	1992- Démocratie	7	6	NL	2	2	L
Niger	1974-1989 : Régime militaire	1996-1999 : Démocratie restreinte	7	6	NL	3	3	PL
Sénégal	1978-2000 : Démocratie émergente	2000- Démocratie	3	4	PL	2	3	L
Tchad	1984-1989 : Régime militaire	1996- Démocratie restreinte	7	7	NL	6	5	NL
Togo	1979-1991 : Parti unique	1993- Démocratie restreinte	6	6	NL	6	5	NL

Libre (L): 1.0 à 2.5

Partiellement libre (PL) : 3.0 à 5.0

Non libre (NL) : 5.5 à 7.0

Si le degré de démocratisation est variable, il est clair que de nos jours, la scène politique comprend beaucoup plus d'acteurs (bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, partis politiques, société civile) qui sont en mesure de contrebalancer le pouvoir exécutif. Il s'en suit que les gouvernements ont de plus en plus des difficultés à mener des réformes; non seulement ces gouvernements doivent prendre en compte leurs propres intérêts lors de l'élaboration de nouvelles politiques, mais ils doivent tenir

compte des intérêts des autres acteurs, surtout si ces derniers perçoivent la nouvelle politique comme constituant une menace à leur situation. C'est précisément cette plus forte contrainte à laquelle sont confrontés les gouvernements dans l'élaboration des politiques qui constitue l'intérêt de l'étude. Cet intérêt est renforcé par le fait que, face à la nouvelle configuration de la scène politique, si des gouvernements de pays faisant face à une même difficulté décident d'adopter une même mesure politique pour y remédier, certains réussissent mieux à formuler la nouvelle politique en lien avec les objectifs visés que d'autres. Un exemple (parmi d'autres) illustratif de ces succès ou échecs dans l'élaboration des politiques est celui de la politique des enseignants contractuels.

Après s'être engagés à atteindre la scolarisation primaire universelle en 2015, les pays d'Afrique subsaharienne ont mené des politiques visant à inscrire et à garder un nombre de plus en plus croissant d'enfants à l'école. Le succès de ces politiques de scolarisation a entraîné le besoin d'accroître rapidement l'offre éducative. L'un des besoins les plus cruciaux est l'allocation des enseignants. L'UNESCO estime à 1,6 million le nombre d'enseignants qu'il faudra recruter en Afrique subsaharienne d'ici 2015 pour espérer atteindre l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle (UNESCO-UIS 2006, p. 42)⁷. L'Afrique francophone est la région où le besoin en enseignants est le plus élevé. Plusieurs études ont expliqué que cette situation était due à l'existence d'une politique de recrutement d'enseignants marquée par l'octroi de salaires dépassant les capacités des recettes publiques (Zymelman et De Stefano 1989, Orivel 1991, Mingat et al. 2003). Ces pays ont en commun que la majorité du corps enseignant du primaire est recruté sous le statut des fonctionnaires, ce qui suppose un salaire relativement élevé comparé aux autres secteurs d'activités (Pôle de Dakar 2009, p. 60), un salaire garanti par l'Etat sur les 12 mois de l'année, un contrat à durée indéterminée et l'octroi de pensions à la retraite. De plus, un statut particulier des enseignants a été adopté dans ces pays au cours des années 1970-1980 et confère, en plus des bénéfices liés au fait d'être fonctionnaires, d'autres avantages comme la prise en charge médicale et le logement. Face au besoin de recrutement massif d'enseignants, huit gouvernements d'Afrique francophone ont décidé de réformer la politique de recrutement des enseignants au cours de la période 1995 à 2007 et d'aller vers des modèles de recrutement d'enseignants « peu coûteux » (Nkengne 2009). Les caractéristiques communes des nouveaux enseignants sont le recrutement sous le statut de contractuel, sur la base d'un contrat à durée déterminée, avec des salaires plus bas. De plus, les contractuels ne sont pas tous formés et quand ils le sont, ils suivent une formation plus courte que celle des fonctionnaires.

Cependant, les pays ayant adopté cette réforme sont arrivés à des formulations différentes. Le tableau 2 compare les caractéristiques des enseignants fonctionnaires et contractuels par pays tels qu'elles étaient lors de la première formulation de la politique des enseignants contractuels. L'information sur

⁷ Plusieurs estimations des besoins d'enseignants nécessaires pour l'atteinte de la SPU existent et sont réalisées par différentes institutions. Une nouvelle estimation (actuellement la plus récente) a été réalisée par l'UNESCO en 2009. Elle situe à 2,5 millions le nombre total d'enseignants à recruter en Afrique subsaharienne d'ici 2015 (UNESCO-UIS 2009). Un bilan des besoins par pays est également fourni. Si les différentes estimations divergent, il y a accord sur le fait que le besoin est énorme.

les politiques des enseignants en Afrique n'est pas facilement accessible ; ceci est principalement dû à l'absence d'un système de collecte de données sur les politiques publiques. Par conséquent, le tableau 1 a été construit en mobilisant plusieurs sources. Lorsque disponibles, les documents officiels et des articles de presse sur le recrutement des enseignants contractuels ont été consultés. Un questionnaire a ensuite été élaboré afin de collecter des informations sur les caractéristiques des enseignants fonctionnaires au moment de la réforme. Ce questionnaire a été rempli par les représentants des pays participant à la conférence sur les enseignants non fonctionnaires qui s'est tenue à Bamako en novembre 2009 à l'initiative de l'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA) et du gouvernement du Mali. Malheureusement, l'information recherchée n'a pas été également renseignée par tous les participants ; il ne figure dans le tableau que les pays dont les données ont pu être exploitées.

Tableau 2 : Différences dans la formulation de la politique des enseignants contractuels

Pays (Année de réforme)	Ratio	Durée de contrat de l'enseignant contractuel ⁽³⁾	Ratio
	Salaire mensuel contractuel / Salaire mensuel fonctionnaire ⁽¹⁾		Durée de formation initiale du contractuel / Durée de formation initiale du fonctionnaire
Benin (1997)	75%	2 ans, renouvelable	1 mois / 2 ans
Burkina Faso (2002)	~ 100% ⁽²⁾	1 an, mais toujours renouvelé	1 an / 1 an
Cameroun (2003)	50% - 70%	4 ans	1 an / 1 an
Guinée (1998)	66%	1 an, mais toujours renouvelé	1,5 ans / 3 ans
Niger (1998)	45%	2 ans, renouvelable une fois	1,5 mois / 2 ans
Sénégal (1995)	42%	2 ans	3 mois / 3 ans
Tchad (2001)	30% - 50%	1 an, mais toujours renouvelé	1,5 mois / 1 an
Togo (1996)	90%	5 ans	Aucune / 1 an

(1) La comparaison se fait par rapport au salaire d'un instituteur adjoint débutant. Dans la plupart des pays, le contractuel est payé 9 mois sur 12 alors que le fonctionnaire est payé tous les mois.

(2) Au Burkina Faso, le salaire mensuel net d'un enseignant contractuel est légèrement inférieur à celui d'un collègue fonctionnaire ; mais du fait qu'il se charge lui-même de ses cotisations sociales, le contractuel reçoit un bonus de sorte que les montants déboursés par l'Etat pour payer les salaires des deux catégories d'enseignants sont quasiment les mêmes.

(3) Les enseignants fonctionnaires ont un contrat à durée indéterminée.

Les éléments présentés dans le tableau sont associés à des dépenses récurrentes en personnels : plus on est formé et mieux on se situera sur la grille salariale ; plus longue est la durée du contrat et mieux on a des perspectives d'évoluer en grade dans le métier, accédant ainsi à des rémunérations plus élevées. Les gouvernements avaient donc intérêt à réduire le niveau de chacun de ces éléments dans la formulation de la nouvelle politique de recrutement des enseignants. On observe, notamment à travers la colonne salaire, que certains gouvernements y parviennent mieux que d'autres. Le Sénégal par exemple paie seulement 42% du salaire habituel tandis que le Burkina Faso se retrouve à recruter les

contractuels au même coût que les fonctionnaires. Du point de vue du gouvernement, on peut considérer que la politique a été plus un succès au Sénégal qu'au Burkina Faso.

Etant donné le nombre toujours grandissant des réformes auquel les gouvernements doivent faire face et les nouvelles contraintes qui limitent leurs marges de manœuvre, analyser la façon dont les nouveaux acteurs politiques influencent la formulation des politiques publiques devient un enjeu majeur. La section suivante propose un modèle permettant de comprendre le processus de décision en matière de politique publique et montre comment il peut être utilisé pour prédire l'issue d'une réforme⁸.

3. Un modèle d'explication de l'issue des réformes

Vis et van Kersbergen (2007) ont développé un modèle expliquant les situations dans lesquelles un gouvernement peut être amené à adopter une réforme. Selon ce modèle, la décision de réformer peut être confrontée à une des deux situations suivantes, selon la façon dont les autres acteurs perçoivent les bénéfices ou pertes qu'ils subiront suite à cette réforme : i) si les autres acteurs espèrent tirer bénéfice de la réforme, ils seront en faveur d'une nouvelle politique et une formulation consensuelle de la nouvelle politique sera trouvée ; ii) si par contre des acteurs anticipent que cette réforme entraînera pour eux plutôt des pertes, ils préféreront que la politique actuelle soit maintenue, créant ainsi une situation conflictuelle où le gouvernement veut mener une réforme alors que des acteurs y sont opposés. Il se pose alors la question de savoir comment formuler la nouvelle politique dans ce cas. C'est précisément cette situation conflictuelle qui est l'objet de notre intérêt.

Il convient d'apporter un éclairage sur ce qui est entendu dans ce travail par succès ou échec d'une réforme. Pour se fixer les idées, considérons une politique P0 qui représente le statu quo et imaginons qu'à un moment donné, il est question de réformer cette politique (les raisons menant à une réforme sont multiples : inefficacité de P0, non soutenabilité de P0, existence d'une contrainte qui exige de changer P0, groupe de pression opposés à P0, etc.). Alors, une nouvelle politique P1 est proposée par le gouvernement pour remplacer P0. On peut schématiser cette situation en considérant que le gouvernement a une plus grande utilité sous P1 que sous P0 (figure 1a). Cependant, la réforme va entraîner des pertes chez les acteurs qui préfèrent garder le statu quo (par exemple parce qu'ils jouissent des avantages qui disparaîtraient au fur et à mesure que la réforme P1 s'écarte de P0 (figure 1b). Mettant en commun les deux graphiques précédents (figure 1c), on observe deux pics distincts symbolisant le fait que le gouvernement préfère mener une réforme tandis que certains acteurs y sont opposés (situation conflictuelle).

⁸ L'issue est définie ici en termes de formulation de la politique (cf. section 3 pour plus d'explication sur cette définition).

Figure 1 : Illustration de la préférence du gouvernement et des opposants face à la réforme

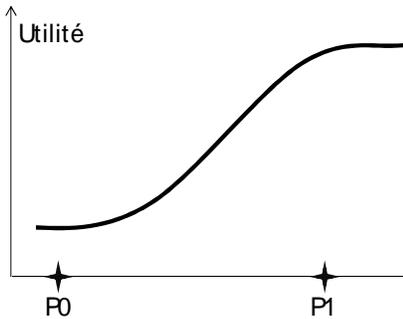


Fig. 1a: préférence du gouvernement pour P1

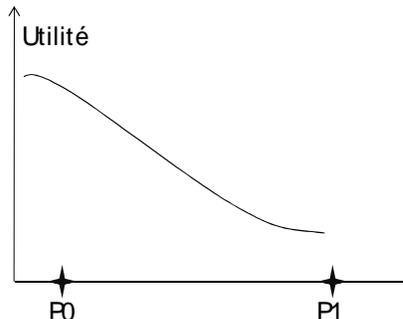


Fig. 1b: préférence des opposants pour P0

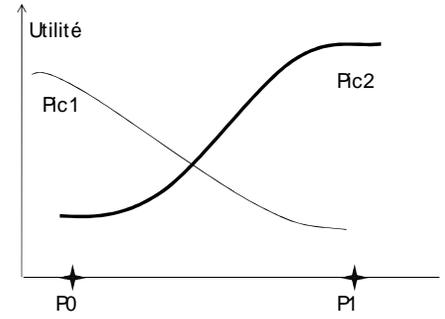


Fig. 1c: situation conflictuelle

Les acteurs qui veulent le statu quo (préférence pour la politique existante) essaieront d'empêcher la mise en œuvre d'une nouvelle politique ; dans ce cas, la formulation de la nouvelle politique aura du mal à se distinguer de l'ancienne. De même, étant donné que le gouvernement veut la réforme, il essaiera de donner à la nouvelle politique une formulation qui s'écarte de l'ancienne. On peut donc faire l'hypothèse que l'issue de la réforme, notée P^* , se situera quelque part entre P_0 et P_1 . Le succès est alors défini comme la capacité du gouvernement à donner à la politique qui sera adoptée une formulation P^* qui se rapproche plus de P_1 que de P_0 . Une incapacité à le faire sera considérée comme un échec. Il convient de souligner qu'une définition plus précise de la notion de politique éloignée ou proche d'une autre ne peut être donnée que si on connaît la réforme en question⁹.

Il est important de comprendre le sens donné au succès ici. Il ne s'agit pas du succès au sens où la nouvelle politique résoudrait le problème qui s'était posé et qui a entraîné la réforme. Aborder le sujet dans un tel sens nécessiterait de prendre en compte des considérations telles que la mise en œuvre et l'évaluation de la nouvelle politique, considérations qui sont au-delà de l'ambition du présent travail¹⁰. Le choix est fait ici d'analyser le processus qui va de l'idée de mener une réforme à la définition de la forme qu'elle prendra.

Les facteurs déterminant la formulation des politiques dans les pays occidentaux sont objets de recherche depuis plusieurs années. Initialement, il était admis que la définition des politiques était le résultat des pressions exercées par des groupes d'intérêts impliqués dans la prise de décision. Ceci suggère que l'identification des acteurs impliqués dans la chaîne de décision, leurs intérêts et leur capacité à défendre ces intérêts sont des éléments clés pour prédire la forme que prendrait la nouvelle

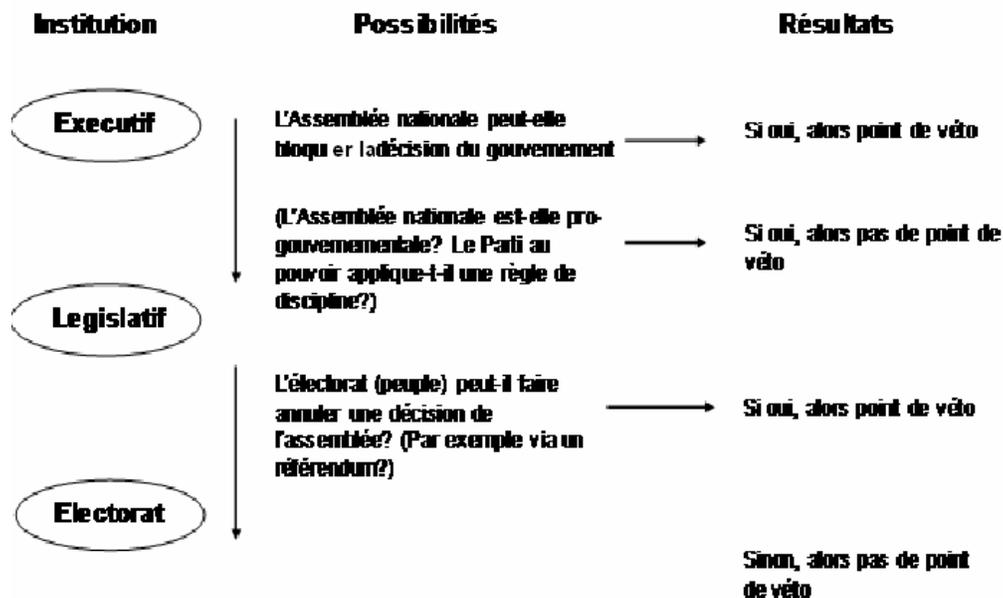
⁹ L'exemple de la politique des enseignants contractuels au Sénégal et au Burkina Faso en section 4 illustrera les propos.

¹⁰ La mise en œuvre et l'évaluation des politiques font partie d'un cadre d'analyse plus large appelé le cycle politique. Pour plus de détails, lire De Leon (1999), Knill et Tosun (2008).

politique (Shalev 1983, Pampel et Williamson 1989, cité par Kay 1999, p. 405). Pendant les années 1980, les chercheurs du domaine des politiques institutionnelles ont démontré que les institutions jouent un rôle important ; selon eux, les institutions créent des incitations ou offrent des opportunités qui influent sur la capacité des acteurs à modifier la formulation des politiques à leur avantage (Steinmo et Thelen 1992). Il s'en suit que l'analyse de la formulation d'une politique doit prendre en compte à la fois les acteurs impliqués et la façon dont ces derniers interviennent dans la chaîne de décision.

S'appuyant sur ce dernier raisonnement, Immergut (1992) a proposé un cadre conceptuel permettant d'expliquer les différences dans les politiques d'assurance maladie en France, Suisse et Suède. Ce cadre stipule que : « les règles institutionnelles et les résultats des élections établissent un cadre dans lequel le processus de décision sur les politiques publiques a lieu [...] et de ce fait, procurent aux acteurs des opportunités différentes pour influencer les décisions politiques »¹¹ (Immergut 1992, p. 66). L'élément central de ce cadre d'analyse est le concept de « point de veto ». Il représente les instances où une proposition de réforme du gouvernement peut être bloquée. Le cadre conceptuel proposé par Immergut est celui présenté dans la figure 2.

Figure 2: Processus de décision politique et point de veto



Source: Immergut, E. (1992): The rules of the game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden, in Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F. (eds) Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, pp.57-89. Cambridge: Cambridge University Press. p. 66

¹¹ Cette citation est ma traduction française du passage suivant : « Formal constitutional rules and electoral results establish a framework in which policy-making takes place [...] and by so doing, provide interest groups with different opportunities for influencing political decisions ».

Selon le modèle, si un gouvernement peut décider tout seul de la formulation de la politique, alors la forme qu'elle prendra sera le reflet de sa volonté. Si par contre la décision doit être validée par l'Assemblée nationale, alors la formulation de la politique dépendra du soutien dont jouit le gouvernement à l'Assemblée nationale (majorité parlementaire ou discipline du parti¹²). L'Assemblée nationale constitue ainsi un point de veto et c'est ce qui s'y décide qui sera finalement retenu comme formulation de la politique. Cependant, il existe également des systèmes politiques où la décision du parlement peut être révoquée par voie de référendum. Si on en arrive à ce niveau de la chaîne de décision, alors c'est le peuple qui décidera. La forme de la nouvelle politique dépendra alors de la popularité du gouvernement.

Le nombre de points de veto varie en fonction des contextes pays (processus d'élaboration des politiques publiques), mais aussi en fonction du type de réforme (suivant le type de politique en question, l'avis de différents acteurs peut être requis pour l'adoption de la réforme). Tel que défini, le point de veto n'est pas une entité physique et ne dépend pas directement du nombre d'acteurs associés à la décision, mais simplement des instances où une décision peut être bloquée.

Ce modèle a permis de donner une explication au fait que la France, la Suisse et la Suède qui au départ n'avaient pas de politique d'assurance maladie, ont finalement mis en place des politiques différentes, tenant compte du fait que les trois gouvernements voulaient la réforme et étaient tous confrontés à des syndicats de médecins influents.

Il convient de noter que le modèle proposé par Immergut ne décrit que de façon sommaire les possibilités dont disposent les acteurs pour influencer les décisions à chaque point de veto. Utilisant un autre concept : le « veto player », Tsebelis (1995, 2002) a proposé un cadre conceptuel qui offre la possibilité d'étudier la dynamique des acteurs et la façon dont ceci peut influencer l'élaboration des politiques. Par définition, le veto player est un acteur dont l'accord est requis pour l'adoption d'une réforme. D'après le modèle proposé par Tsébelis, l'issue d'une réforme dépend de trois facteurs :

- Le nombre de veto players impliqués dans la chaîne de décision : plus le nombre d'acteurs dont l'accord est requis pour mener la réforme est grand, moins le gouvernement sera à même de proposer une politique qui s'écarte de l'ancienne politique.
- La position ou point de vue des vetos players : plus les points de vue des acteurs impliqués dans la décision seront divergentes (par exemple s'ils n'approuvent pas la nécessité de la réforme ou s'ils ne s'accordent pas sur la forme que prend la nouvelle politique), moins il sera possible de réaliser une réforme qui s'éloigne du statu quo.

¹² Situation dans laquelle un représentant d'un parti vote selon ce que décide le parti et non selon sa conviction.

- La cohésion au sein d'un veto player sur son point de vue: si un veto player est constitué de divers acteurs, plus les avis de ces acteurs seront concordants (convergenents), mieux le veto player pourra défendre son intérêt ; à l'inverse une absence de cohésion fragiliserà le veto player et par conséquent, sa position ne figurera pas (ou alors figurera peu) dans la formulation de la réforme.

L'intérêt du cadre proposé par Tsebelis réside dans le fait qu'il permet de prédire l'issue de différents types de réforme, l'essentiel étant de disposer d'informations sur les caractéristiques des acteurs impliqués dans la décision.

Pendant que le modèle de Immergut permet de décrire la chaîne de prise de décision, celui de Tsebelis permet de décrire les caractéristiques des acteurs tout en montrant comment ils peuvent influencer la formulation de la réforme. Combiner ces deux approches permettrait de mieux connaître la chaîne de décision politique et ensuite de l'utiliser pour prédire l'issue des réformes.

Cependant, les modèles proposés ont été construits dans des pays occidentaux où la démocratie est en général bien établie, ce qui se traduit par l'existence de façon quasi systématique de débat public (soit à l'Assemblée nationale, soit dans les médias) préalablement à toute décision de politique publique. Toute tentative d'appliquer ces cadres dans la compréhension des processus de décision des politiques publiques dans les pays africains nécessite des adaptations. Par exemple, d'une part il est très improbable qu'une décision de politique publique fasse objet de référendum dans les pays africains¹³, d'autre part, il est fréquent qu'une politique soit adoptée du jour au lendemain sans qu'il y ait de débat. Les modèles de Immergut et Tsebelis supposent que les acteurs qui doivent être impliqués dans le processus de réforme sont connus à l'avance et constituent une contrainte pour le gouvernement, alors qu'en Afrique, les gouvernements ont une plus grande marge de manœuvre quant au choix de la façon dont la réforme va être adoptée (cf. figure 3). De plus, au sein même du gouvernement, il peut avoir des oppositions sur l'opportunité d'une réforme (c'est notamment le cas lorsque la formulation de la réforme (P1) est suggérée par les Institutions de Bretton Woods) et cela peut également avoir un impact sur la formulation de la politique.

Un autre aspect à prendre en compte est le rôle joué par les groupes d'intérêt : notamment les bailleurs de fonds et les organisations non gouvernementales. Les caractéristiques ou les points de vue des acteurs impliqués dans la chaîne de décision peuvent être modifiés par l'action des groupes d'intérêt à travers des activités de pression (lobbying) ou des mesures incitatives. Il convient d'élaborer un nouveau modèle qui prenne en compte ces réalités.

Bien que les modèles de Immergut et Tsebelis ne soient pas applicables au contexte africain, ils sont utiles pour nourrir les réflexions. En effet, ils mettent l'accent sur la nécessité de retracer les procédures suivant lesquelles une réforme peut être adoptée et indiquent les caractéristiques des

¹³ Les seuls éléments ayant fait objet de référendum depuis les années 1960 sont la décision de relier deux territoires ou des décisions relatives au renforcement ou limitations du pouvoir du président de la République ou encore des décisions liées aux modifications du fonctionnement de l'Assemblée nationale.

acteurs impliqués dans la chaîne de décision qu'il convient d'examiner pour se faire une idée de l'issue d'une réforme. Le présent travail combine ces aspects des cadres proposés par Immergut et Tsebelis et propose un modèle d'analyse des processus de décision en matière de politiques publiques adapté aux pays africains. La figure 3 présente la trame de ce modèle. Le choix a été fait de parler de point de négociation plutôt que de point de veto ou de veto player. Ce choix est motivé par le fait que d'une part, les gouvernements en Afrique ont une certaine marge de manœuvre dans le choix de la façon dont la réforme va être adoptée et, de ce fait, ces concepts perdent leur sens : il n'y a pas à proprement parler de veto. D'autre part, les propositions de réforme initiées par les gouvernements des pays africains n'ont que très peu de chances d'être rejetées ; au mieux, elles peuvent être modifiées.

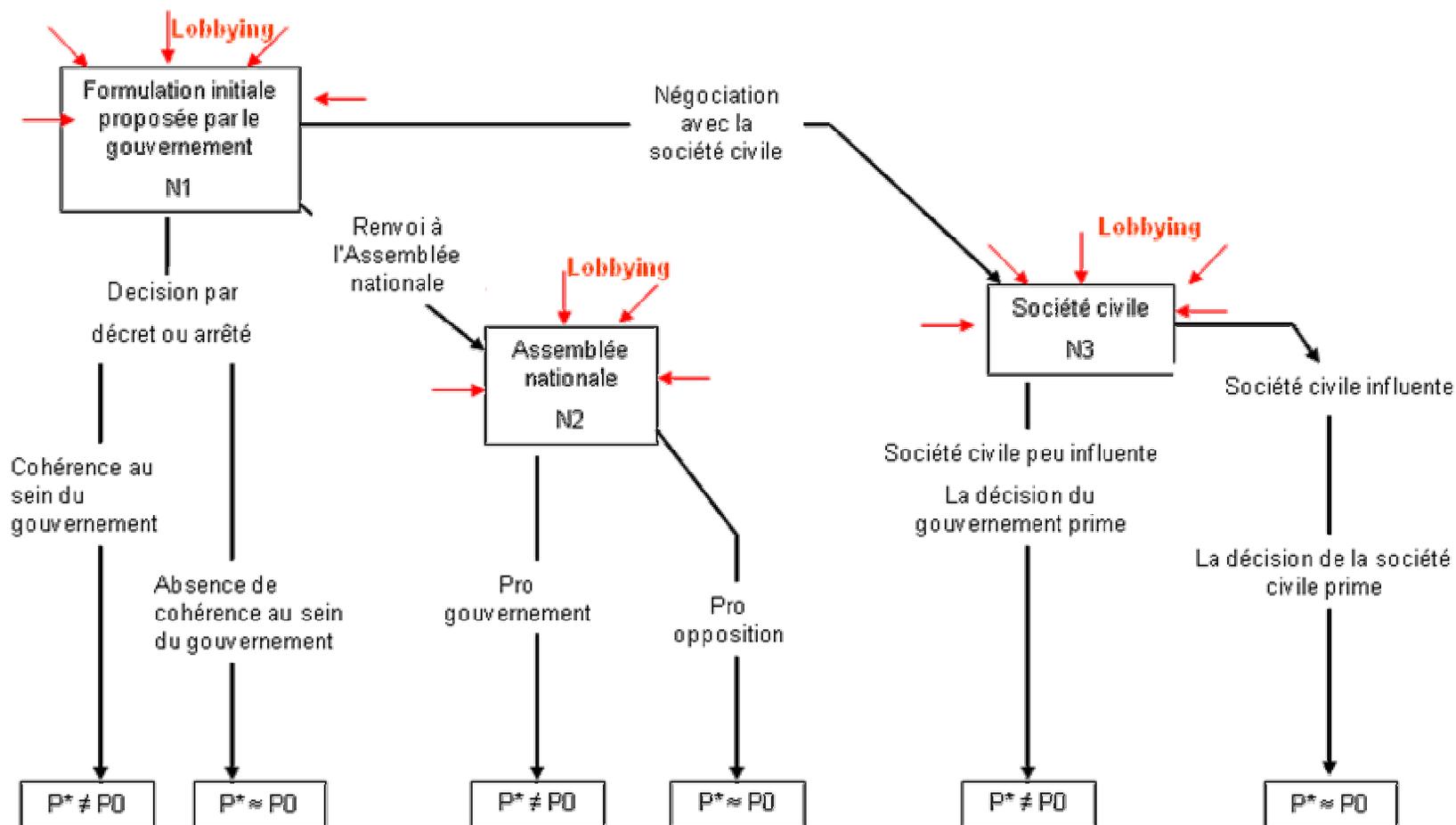
Un gouvernement dispose de trois possibilités pour faire passer une réforme : il peut l'adopter par décret ou arrêté du gouvernement, par une loi votée à l'Assemblée nationale, ou, comme il est de plus en plus requis par la communauté internationale, par voie de négociation avec la société civile.

- *Adoption par décret ou arrêté du gouvernement*

Ce dispositif permet au gouvernement de prendre une décision sans nécessairement, ou au moins formellement, consulter les autres acteurs de la scène politique. Si une réforme est engagée par cette voie, alors le gouvernement est l'unique instance de décision. Cependant, la formulation de la nouvelle politique va dépendre de la cohésion au sein des agents du gouvernement chargés de son élaboration. S'ils sont tous d'accord sur la nécessité de la réforme, la formulation de la nouvelle politique sera assez différente de celle préexistante. Mais, s'il y a des divergences d'opinions, la réforme rencontrera plus de difficultés et de ce fait, sa formulation sera plutôt proche de l'ancienne politique.

Cependant, la position des agents du gouvernement peut être modifiée par des activités de lobbying issues des autres acteurs impliqués dans le secteur concerné par la réforme (bailleurs de fonds, syndicats, etc.). Si les bailleurs de fonds sont en faveur de la réforme, alors ils peuvent offrir des incitations au gouvernement (par exemple l'octroi de prêt sous conditions) pour influencer sa décision. Un autre outil souvent utilisé est la promotion des bonnes pratiques à travers la présentation des travaux d'experts, l'organisation de conférences où les pays qui ont déjà adopté une réforme similaire présentent leur expérience. D'autre part, les citoyens qui anticiperont des pertes suite à la réforme peuvent se constituer en syndicats ou tout autre type de mouvement social et menacer de faire des grèves ou tout autre type d'actions pour défendre leurs intérêts si la nouvelle politique est très décalée de l'ancienne. Toutes ces activités auront pour effet de modifier les points de vue du gouvernement ou l'opinion des agents en charge de la réforme. Il en résultera un impact sur la formulation de la nouvelle politique selon que les uns ou les autres seront à même d'imposer leurs arguments.

Figure 3: Modèle conceptuel d'explication du succès ou de l'échec des gouvernements dans l'élaboration des politiques publiques



- P_0 : Politique existante avant la réforme
- P^* : Politique alternative, issue de la réforme
- N : Point de négociation
- \neq : la politique issue de la réforme est différente de celle qui existait avant; succès du gouvernement
- \approx : la politique issue de la réforme est semblable à celle qui existait avant; échec du gouvernement:

- Adoption par une loi votée à l'Assemblée nationale

Si un gouvernement décide de faire voter une réforme par l'Assemblée nationale, alors c'est le parlement qui deviendra le véritable point de négociation. Dans le cas où le gouvernement jouit d'une majorité parlementaire, alors la formulation de la réforme sera éloignée de l'ancienne (se rapprochant ainsi de la position souhaitée par le gouvernement). Par contre, si l'Assemblée nationale est dominée par l'opposition, alors celle-ci cherchera à accroître son électorat en soutenant ceux qui sont opposés à la réforme, ce qui se traduira par un vote contre la réforme, ou au moins, contre une réforme qui modifierait de façon significative la politique existante.

Ici aussi, les groupes d'intérêts peuvent influencer les opinions des membres du parlement. On sait que ces groupes d'intérêt ont tendance à faire du lobbying seulement auprès des acteurs qui pourraient avoir une influence directe sur la politique (Werner et Wilson 2008) ; le succès de ces activités de lobbying dépendra de leur capacité à créer une réelle cohésion au sein des députés qui partagent les mêmes points de vue, et/ou à convaincre les indécis de rejoindre leur cause.

- Adoption par négociation avec la société civile

La participation de la société civile à la gestion des affaires publiques est de plus en plus requise dans les pays africains. Un gouvernement peut donc faire le choix d'entrer en négociation avec les acteurs concernés par une réforme pour en expliquer la nécessité et définir la meilleure formulation à donner à la nouvelle politique. Ce genre de rencontre porte des noms différents : concertation nationale, états généraux, etc. Dans ce cas, la capacité de chaque acteur à défendre sa position définira la formulation de la nouvelle politique. Si le gouvernement est persuasif, alors la nouvelle politique sera différente de l'ancienne. Si par contre les acteurs opposés à la réforme se montrent plus influents, alors la nouvelle politique sera plus le reflet de la volonté de ces acteurs que de celle du gouvernement.

Les outils souvent utilisés par la société civile sont la critique de la nouvelle politique via la présentation des effets négatifs qui lui sont imputés (ce à quoi le gouvernement peut répondre en présentant des contre-exemples), les menaces de faire des grèves ou tout autre type d'actions sociales.

En résumé, le modèle présenté stipule que le succès dans l'élaboration d'une réforme en lien avec l'objectif initialement visé par le gouvernement dépend d'une part du choix de la façon dont cette réforme sera adoptée, et d'autre part, de la capacité des acteurs opposés à la réforme à tirer profit de ce processus pour influencer les opinions des acteurs clés impliqués dans la décision finale.

Comme indiqué précédemment, une définition précise de la notion de politique éloignée ou proche d'une autre ne peut être donnée que si on connaît la réforme en question. L'exemple de la réforme de la politique de recrutement des enseignants peut illustrer les propos, notamment à travers les cas du Burkina Faso et du Sénégal : les politiques de statu quo dans les deux pays consistaient à recruter des enseignants en tant que fonctionnaires, avec un contrat à durée indéterminée et un salaire relativement élevé. La réforme dans les deux pays visait à recruter un plus grand nombre d'enseignants à niveau de ressources constant, ce qui passe nécessairement par la diminution des salaires des nouveaux enseignants. Pendant qu'au Sénégal les nouveaux enseignants recevaient un salaire égal à un peu moins de la moitié (qualifié par ailleurs de bourse plutôt que de salaire) de celui que recevait un fonctionnaire et ne pouvaient renouveler leur contrat qu'une seule fois, les nouveaux enseignants au Burkina Faso recevaient un salaire quasiment équivalent à celui des fonctionnaires et jouissaient d'un contrat à durée indéterminée. De ces deux exemples, on peut conclure que la réforme au Sénégal est plus éloignée du statu quo que la réforme au Burkina Faso, et par conséquent que le gouvernement sénégalais a « réussi » sa réforme pendant que le gouvernement burkinabé a plutôt connu un « échec ».

La section suivante utilise le modèle présenté pour expliquer les différences dans la réforme de la politique de recrutement des enseignants qui s'est répandue dans les pays francophones d'Afrique dans la période 1995 à 2007, à l'exemple de deux études de cas.

4. Illustration : la réforme de la politique de recrutement des enseignants contractuels en Afrique francophone

Comme introduit en fin de section 2, au lendemain de l'engagement des pays d'atteindre l'Éducation Pour Tous, il est vite apparu évident que les pays doivent accélérer le rythme de recrutement des enseignants. Cependant, confrontés à des ressources limitées et ne pouvant pas recruter suffisamment d'enseignants aux conditions habituelles, les gouvernements des pays d'Afrique francophone ont adopté une réforme de la politique de recrutement des enseignants. Du point de vue du gouvernement, les facteurs qui sont liés au coût des enseignants sont : les salaires, la durée du contrat et la durée de la formation professionnelle initiale. Réduire ces coûts afin de recruter plus d'enseignants que d'habitude à ressources constantes constituait donc l'élément central de la réforme. Le tableau 1 a montré que, en comparaison à la politique habituelle de recrutement des enseignants, l'issue de la réforme a été différente d'un pays à un autre, ou plus exactement certains gouvernements ont mieux réussi à donner à la réforme une formulation en lien avec les objectifs visés que d'autres.

Par ailleurs, la réforme de la politique de recrutement des enseignants est conflictuelle. En effet, les syndicats d'enseignants fonctionnaires étaient opposés à cette réforme, car ils la considéraient comme le début d'un processus d'extinction progressive de leur corps et aussi comme une

menace pour la qualité de l'éducation. Cette réforme se prête donc au cadre d'analyse proposé dans cette étude. Les paragraphes suivants appliquent le cadre d'analyse au processus de décision de la réforme au Sénégal et au Burkina Faso afin de voir comment le modèle permet d'en prédire l'issue. Ces pays ont été choisis parce que d'une part la réforme de la politique de recrutement des enseignants y satisfait les conditions d'application du modèle¹⁴, d'autre part, ils sont les seuls pays pour lesquels des informations suffisamment fiables ont pu être collectées sur les négociations qui ont conduit à l'élaboration d'un schéma alternatif de recrutement des enseignants¹⁵. En plus des sources de collecte des données mentionnées en section 2, des interviews de cadres des ministères de l'Éducation du Burkina Faso et du Sénégal ont également été réalisées afin de collecter les informations sur le processus politique, les acteurs impliqués et les négociations qui ont eu lieu lors de la réforme.

Cas du Sénégal

Au début des années 1990, le gouvernement sénégalais a vu ses progrès en matière de scolarisation fragilisés par une baisse progressive du taux de scolarisation. Il a été diagnostiqué que cela était en grande partie dû au manque d'enseignants, le budget alloué à l'éducation ne permettant pas d'en recruter suffisamment. Le ministère a alors décidé en 1995 de recourir à une stratégie alternative qui permettrait de recruter plus d'enseignants avec les mêmes ressources : signifiant ainsi que les nouveaux enseignants devraient recevoir un salaire inférieur à celui des enseignants classiques (fonctionnaires). Cette réforme a été adoptée par voie de décret ministériel et a pris la forme de projet dont la mise en œuvre a été confiée à une cellule du ministère de l'Éducation (le projet des volontaires). De cette façon, le seul véritable acteur dans la décision est le gouvernement. Dans ce cas, le modèle prédit que la formulation de la politique va dépendre de la concordance des points de vue des acteurs chargés de la réforme et de l'efficacité des activités de lobbying qu'ils subissent.

De l'aveu même des agents du ministère de l'Éducation, il fallait trouver une solution pour maintenir les acquis réalisés en matière de progression vers l'Éducation Pour Tous. Ainsi, le courage du ministre en exercice de proposer et d'assumer une mesure que l'on savait risquée et devant frustrer les syndicats d'enseignants fonctionnaires a été bien accueilli au sein du gouvernement. De plus, les bailleurs de fonds qui faisaient pression sur l'État sénégalais afin de limiter les dépenses publiques encourageaient cette réforme. La cohésion du gouvernement autour de la politique proposée a par conséquent été immédiate.

¹⁴ La Guinée constitue un cas particulier : contrairement aux autres pays, la réforme de la politique de recrutement des enseignants n'a pas créé de conflit ; les syndicats d'enseignants ont travaillé d'un commun accord avec le gouvernement et l'Assemblée nationale pour mettre en œuvre une réforme qui convienne à tous. La réforme en Guinée ne se prête donc pas au cadre d'analyse proposé dans cette étude (absence de situation conflictuelle).

¹⁵ D'autres pays pourront être analysés au fur et à mesure que les informations seront disponibles.

Les syndicats d'enseignants fonctionnaires étaient les seuls organes clairement opposés à la réforme. Bien qu'ils aient la réputation d'être influents (Bianchini 2004), ils ont été affaiblis premièrement par le fait que la décision du gouvernement d'adopter la politique de façon unilatérale ne leur offrait pas une possibilité d'action directe sur le contenu de la réforme, et deuxièmement, par le fait que le gouvernement a su contrecarrer toutes les critiques que ces syndicats utilisaient pour faire du lobbying. Ces critiques sont principalement le niveau académique requis pour être enseignant contractuel (niveau BEPC¹⁶) et la durée de formation initiale (3 mois) jugés bas et donc devant nécessairement conduire à une baisse de la qualité de l'éducation. Face à ces critiques, le gouvernement a sollicité et obtenu qu'une étude faite par un expert soit commandée de façon jointe avec les syndicats (MEN 1996)¹⁷. Sur la question du niveau académique, l'étude a révélé que, malgré que le niveau académique requis soit égal au BEPC, les contractuels avaient en général un niveau académique égal au Baccalauréat¹⁸ ou au premier cycle universitaire, ce qui n'est pas le cas pour les enseignants fonctionnaires (les fonctionnaires étaient recrutés au niveau BEPC pour les instituteurs adjoints et Baccalauréat pour les instituteurs). Quant à la durée de formation initiale, les cours dispensés dans les instituts de formation de maîtres qui devraient s'étendre d'octobre de l'année N à juin de l'année N+1 ne commençaient en réalité qu'en janvier pour se terminer en juin ; si on élimine les périodes de congés, il en résulte que la différence de durée réelle de formation initiale entre les deux corps d'enseignants ne diffère pas de façon significative. Mieux, une comparaison des contenus des programmes de formation a montré que celle des enseignants contractuels est plus professionnalisante et plus adaptée aux réalités d'une classe que celle des fonctionnaires. Les syndicats ont ensuite réorienté leurs revendications sur des questions d'égalité de traitement : à travail égal, salaire égal. Cette dernière revendication a valorisé de façon implicite les enseignants contractuels et par suite l'acceptation de la réforme. Une preuve de cette acceptation est la tenue d'une concertation nationale sur le devenir des enseignants contractuels du 4 au 6 février 1998 (ADEA/MEN 1998). La suite des négociations entre syndicats de fonctionnaires et gouvernement a consisté à s'assurer que les avantages déjà acquis par ces derniers seront préservés et à définir un plan de carrière pour les enseignants contractuels.

En résumé, le choix du gouvernement d'adopter la politique par décret a exclu les syndicats de fonctionnaires comme acteurs clés du processus de décision. De plus, ces syndicats ont été incapables de mener des actions de lobbying qui soient en mesure d'infléchir la cohésion qui régnait au sein du gouvernement. Comme le modèle le prédit, il en est résulté que la formulation de la nouvelle politique est très distincte de l'ancienne (salaire plutôt bas : moins de la moitié de

¹⁶ Brevet d'Etudes du Premier Cycle correspondant à la validation de 10 années de scolarisation.

¹⁷ Placé sous la conduite d'un consultant recruté par la Banque mondiale, l'équipe chargée de l'étude était constituée des représentants du ministère de l'éducation, des représentants des deux principaux syndicats d'enseignants (aussi bien aux niveaux national que départemental).

¹⁸ Diplôme correspondant à la validation de 13 années d'études.

celui de leurs collègues fonctionnaires, pas de perspectives de carrière après les deux années de contrat, formation initiale de plus courte durée). Le gouvernement sénégalais a donc connu un « succès » (au sens défini dans cette étude) dans la conduite de la réforme.

Cas du Burkina Faso

Le Burkina Faso est classé parmi les pays les plus pauvres au monde. Son engagement d'atteindre la Scolarisation Primaire Universelle en 2015 s'est traduit par une croissance significative des effectifs d'élèves, ce qui a entraîné de fortes contraintes sur le budget de l'éducation. Pour y faire face, il a fallu recruter un nombre élevé d'enseignants. L'idée de réformer la politique de recrutement des enseignants est née au sein du ministère de l'éducation à la fin des années 1990. La proposition était alors de recruter des enseignants peu qualifiés avec un salaire représentant la moitié de celui du fonctionnaire (Zoungrana 2006). Les avis au sein même du ministère de l'éducation étaient divergents sur la question. Par ailleurs, cette nouvelle politique était perçue par les syndicats d'enseignants comme une tentative de la Banque mondiale et du Fond monétaire international de continuer l'application des Plans d'ajustements structurels dont les méfaits sur le plan social sont aujourd'hui reconnus. Ces syndicalistes ont eu le soutien du Ministre de l'éducation qui lui aussi était ouvertement opposé à la formulation proposée. L'idée de cette réforme est apparue au moment même où une réforme plus large de la fonction publique était en cours de négociation (RGPA : Réforme Globale de l'Administration Publique). Le gouvernement a alors porté le débat relatif à la politique de recrutement des enseignants sur la scène publique¹⁹ (société civile). De fait, le gouvernement n'était plus le seul acteur clé dans la décision, mais toutes les parties prenantes en matière d'éducation ont eu leur mot à dire. Une commission technique a alors été mise en place par le gouvernement et sous la supervision du ministère de la fonction publique ; elle a élaboré des propositions en vue du recrutement des agents dans l'administration publique. Ces propositions prévoyaient de recruter sous le statut de contractuels (et non plus de fonctionnaires) des agents dans tous les secteurs considérés comme remplissant des fonctions non exclusivement régaliennes. Ceci a eu pour effet d'unir les syndicats de la société civile, tous secteurs confondus, qui étaient opposés à l'idée de la réforme (car cette réforme impliquait la perte des avantages liés au statut de fonctionnaire). Les propositions ont ensuite été discutées avec tous les acteurs : partenaires techniques et financiers, syndicalistes, partis politiques, médias. La société civile (représentée par l'union des syndicats et les médias) a été assez influente et a empêché que la formulation donnée à la réforme s'écarte de l'ancienne politique. A la fin des négociations, il a été retenu que les nouveaux agents recrutés par l'Etat pour remplir les fonctions non régaliennes (parmi eux se trouvent les enseignants) auront un statut de contractuel, avec un salaire presque égal à celui des fonctionnaires et recevront une prime supplémentaire du fait qu'ils se chargeront eux-mêmes de

¹⁹ Il y a lieu de se demander si ceci a été un réel choix ou alors une contrainte imposée par les circonstances du moment.

leur cotisation de retraite. Les enseignants contractuels reçoivent en outre une formation professionnelle initiale d'un an et ont un contrat tacitement renouvelable (pseudo contrat à durée indéterminée). On peut donc considérer que la réforme au Burkina Faso a été un « échec » au sens défini dans cette étude.

En fin de compte, le fait d'avoir porté le débat relatif à la réforme sur la scène publique et le rôle influent des syndicats doublé de la non-cohésion au sein du ministère de l'éducation ont entraîné le fait que la différence entre la formulation de la nouvelle politique et l'ancienne n'est que symbolique (résultat est en accord avec les prédictions du modèle présenté).

5. Quelques enseignements du modèle et les questions qu'il soulève

La section précédente a montré comment le modèle pouvait aider à comprendre la réforme de la politique de recrutement des enseignants. De façon générale, le cadre proposé peut permettre d'analyser la formulation de toute réforme publique ayant une dimension conflictuelle. C'est notamment le cas des autres réformes éducatives (réforme des curricula, politique des manuels scolaires, politique de gratuité de l'école, réformes de l'enseignement supérieur, etc.), mais aussi des réformes qui sont entreprises dans d'autres secteurs. Etant donné qu'il met en évidence les points ou les circonstances dans lesquels il peut être difficile pour un gouvernement de faire passer une politique, le modèle proposé constitue également un outil d'aiguillage en matière d'élaboration des politiques publiques.

En lien avec la question de recherche, les possibilités dont disposent les nouveaux acteurs de la scène politique pour influencer les politiques publiques sont multiples : ils peuvent agir directement sur la politique si le processus d'adoption le permet, ou alors utiliser des activités de lobbying ou d'actions sociales pour imposer aux décideurs de prendre en compte leurs intérêts dans la formulation de la nouvelle politique. De ce fait, le modèle constitue dans une certaine mesure un outil d'appréciation de la participation des citoyens à la vie démocratique. L'autre aspect de la question de recherche, relatif à l'existence de différences dans la formulation des politiques, est à imputer à la capacité des acteurs qui elle est arbitrée par le processus d'adoption de la réforme. Un point important à souligner est que, les caractéristiques propres à un acteur donné ne suffisent pas pour prédire s'il pourra orienter la définition de la politique en sa faveur ; ce qui compte c'est l'attitude de l'acteur en question au moment de la négociation. Certes, les caractéristiques peuvent constituer un avantage (par exemple, un syndicat fort a plus d'expérience pour défendre une position qu'un syndicat plus faible), mais en aucun cas une garantie²⁰. Le modèle rappelle également qu'un acteur a intérêt à être uni et à avoir une position claire sur une réforme au moment où il entre en négociation (ce qui n'est pas souvent le cas dans les pays africains).

²⁰ L'exemple précédent du syndicat des enseignants fonctionnaires au Sénégal illustre les propos.

Bien qu'il éclaire les décisions en matière de politiques publiques, le modèle proposé soulève des interrogations. Compte tenu des possibilités dont dispose le gouvernement pour faire passer une réforme, on peut s'attendre qu'un gouvernement adopte les réformes uniquement par voie de décret. On peut d'ailleurs noter sur le site du ministère de l'éducation nationale du Sénégal (www.education.gouv.sn, accédé le 13/05/2009) que sur les 106 dernières décisions de politiques éducatives prises depuis 2003, 98 l'ont été par voie de décret ou arrêté. Comment comprendre que certaines réformes soient adoptées par des processus où il y a moins de chances de succès ? Ces politiques ont-elles des caractéristiques distinctes des autres ? Ces questions ne peuvent trouver leurs réponses à travers le présent travail et par conséquent méritent d'autres investigations. Il peut également être intéressant d'étudier si les réformes qui ne suscitent pas d'engouement de la part du gouvernement (notamment les réformes imposées par les bailleurs de fonds) sont systématiquement soumises à discussion avec la société civile ou l'Assemblée nationale dans l'espoir que la politique issue de la réforme ne diffère pas beaucoup de celle préexistant.

Le modèle proposé part de l'hypothèse qu'on dispose déjà d'une formulation initiale de la réforme (représentée par P1 dans la figure 1). Cette formulation initiale peut provenir de diverses sources ou dépendre de la politique qu'il est question de réformer. Dans le cas du Sénégal par exemple, la politique des enseignants contractuels²¹ a été inspirée de l'expérience de l'ONG Association pour le Développement de l'Education et de la Formation en Afrique (ADEF Afrique). Cette association avait voulu recruter en 1991 douze enseignants volontaires, avec un contrat précaire, pour encadrer des enfants exclus de l'école. Suite à l'annonce du recrutement, près d'une centaine de candidats avait manifesté leur intérêt. Cette expérience a révélé qu'un potentiel de jeunes prêts à accepter les conditions de recrutement que le gouvernement offrait en 1995 avec la politique des contractuels existait²². Au Burkina Faso, la formulation initiale avait été suggérée par des experts de la Banque mondiale suite à une étude diagnostic du système éducatif²³ qui recommandait la réduction de la masse salariale du personnel enseignant. La littérature en matière de politique publique souligne que la formulation initiale peut être issue d'un processus de diffusion où l'exemple d'autres pays sert de modèle (Braun and Gilardi 2006; Meseguer 2006, Dobbin, Simmons and Garrett 2007) ou alors peut être insufflée par un groupe de personnes qui font un plaidoyer pour l'adoption d'une politique en laquelle ils croient (de tels groupes sont nommés *advocacy coalitions* par Paul Sabatier : Sabatier 2007, p. 189).

²¹ Au départ, cette politique a été dénommée « la politique des enseignants volontaires ».

²² On peut noter qu'en 1995, environ 32 000 candidats ont soumis leurs candidatures, comparativement aux 1500 postes proposés par le gouvernement (Ndoye 2001). Finalement, 1200 enseignants ont été recrutés contre environ 500 enseignants habituellement recrutés sous l'ancienne politique.

²³ Il s'agit du rapport sur l'état du système éducatif Burkinabé réalisé en 2000. (Cf. Banque mondiale et Ministère de l'éducation 2000).

Un dernier éclairage à apporter réside dans les possibilités du modèle. Bien qu'il évoque l'alternative du succès ou d'échec d'une réforme, il est presque impossible qu'une politique adoptée demeure éternellement sans évolution. Les politiques publiques sont marquées par un cycle d'éternel recommencement. Par exemple, lorsqu'une réforme est adoptée, les expériences apprises lors de sa mise en œuvre peuvent entraîner des modifications et donc de nouvelles réformes. La politique des enseignants contractuels au Sénégal a été adoptée en 1995, modifiée en 1998 puis remodifiée en 2002 avec pour résultat à chaque fois une légère augmentation du salaire des enseignants contractuels. De même, une réforme adoptée de façon unilatérale par le gouvernement peut subir des protestations au point d'entraîner sa modification. De telles évolutions sont qualifiées par Lindblom de « *Learning and Incrementalism* » (Lindblom 1959). Les événements déclenchant ces changements ne sont pas pris en compte par le modèle proposé dans ce travail. Le présent modèle sert à comprendre l'intervalle qui va d'une réforme proposée par un gouvernement à la forme que prend cette réforme avant la phase de mise en œuvre ; dans ce sens, il étudie à chaque fois ce qui se passe sur un round de négociation. Si une réforme devrait être ajustée, il faudra réappliquer le modèle en tenant compte du nouveau contexte pour prédire l'issue.

6. Conclusion

La scène politique des pays africains est marquée depuis quelques années par de profondes mutations. De plus en plus d'acteurs sont impliqués dans la prise des décisions en matière de politiques publiques, ce qui a pour effet de contraindre les marges de manœuvre des dirigeants lorsqu'ils souhaitent entreprendre des réformes. Malgré tout, on observe que, confrontés au même problème et adoptant une même réforme pour y remédier, certains gouvernements arrivent à mieux formuler la nouvelle politique en lien avec leurs objectifs que d'autres. Comprendre ces différences et surtout le rôle des nouveaux acteurs dans la formulation des politiques est particulièrement important vu le nombre de réformes que les pays sont appelés à adopter. Malheureusement, des éléments de réponse à ces questionnements restent non examinés par la recherche. Le présent travail avait pour but de combler ce vide.

Les modèles développés par Immergut (1992) et Tsebelis (1995, 2007) offrent un cadre permettant d'analyser le processus de prise de décision en matière de politiques publiques. Ces modèles ont été combinés puis adaptés au contexte des pays africains pour proposer un modèle montrant comment les acteurs impliqués dans une chaîne de décision peuvent tirer profit du processus de décision pour influencer la formulation de la nouvelle politique à leur avantage, ce qui permet d'expliquer les succès ou les échecs d'une catégorie particulière de réformes : celles où le gouvernement veut changer le statu quo alors que des acteurs dans la société civile y sont opposés. Le modèle présenté stipule que le succès d'un gouvernement dans l'élaboration d'une réforme en lien avec l'objectif initialement visé dépend d'une part du choix de la façon dont cette

réforme sera adoptée (décision unilatérale du gouvernement, vote par l'Assemblée nationale ou négociations avec la société civile) et d'autre part, de la capacité des acteurs opposés à la réforme à tirer profit de ce processus pour influencer les opinions des acteurs clés impliqués dans la décision finale, à travers des activités de pression (lobbying). Ce modèle a ensuite été employé pour expliquer les différences dans la formulation de la politique des enseignants contractuels (nom générique donné à la réforme de la politique de recrutement des enseignants qui s'est répandue dans les pays francophones d'Afrique entre 1995 et 2007) au Sénégal et au Burkina, pays pour lesquels des données fiables sur le processus politique ont pu être collectées.

Le cadre d'analyse offert par le modèle développé dans ce travail permet aux gouvernements d'anticiper sur l'issue d'une réforme et par conséquent de mieux définir le processus pour la faire passer. De même, il montre aux acteurs opposés à la réforme les moyens par lesquels ils peuvent infléchir la formulation de la nouvelle politique.

Toutefois, ce modèle présente des limites. Il n'explique que l'issue de la formulation sur un cycle ou round de négociation. On sait que lorsqu'une réforme est entreprise, l'expérience de la mise en œuvre permet de la modifier. Par ailleurs, le modèle ne permet pas d'être précis par rapport à la définition de « écart anticipé entre la formulation de la nouvelle et de l'ancienne politique » ; cet aspect n'est perçu qu'en termes d'ordre de grandeur. Enfin, le modèle proposé peut être enrichi par une analyse approfondie des points de négociation afin de déterminer les facteurs qui peuvent influencer les choix des acteurs et les stratégies mises en œuvre par les groupes d'intérêt lors des activités de lobbying. Ces limites appellent à des travaux complémentaires afin d'enrichir la connaissance sur les processus d'élaboration des politiques publiques dans les pays africains.

Références bibliographiques

- ADEA/MEN (1998) : *Concertation nationale sur le devenir des volontaires de l'éducation*, tenue du 4 au 6 février 1998 à Thiès-Sénégal, Rapport.
- Banque mondiale et Ministère de l'éducation (2000) : *Coûts, financement et fonctionnement du système éducatif du Burkina Faso; contraintes et espaces pour la politique éducative*, rapport d'étude sur l'état du système éducatif burkinabé.
- Bianchini, P. (2004): *Ecole et politique en Afrique noire : sociologie des crises et des réformes du système d'enseignement au Sénégal et au Burkina FASO (1960-2000)*, Paris : Karthala
- Braun, D. and Gilardi, F. (2006): *Taking "Galton's problem" seriously. Towards a theory of policy diffusion*. Journal of Theoretical Politics, Vol. 18, N° 3, pp. 298-322.
- De Leon, P., (1999): *The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?* in Sabatier, P. (1999) *Theories of the policy process*, edited by Paul A. Sabatier, Westview Press.
- Immergut, E. (1992): *The rules of the game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden*, in Steinmo, S., Thelen, K. et Longstreth, F. (eds) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.57-89.
- Kay, S. (1999): *Unexpected Privatizations: Politics and Social Security Reform in the Southern Cone*, *Comparative Politics*, 31(4): 403-422.
- Knill, C. and Tosun, J., (2008): *Policy making*, in Caramani, D., (2008): *Comparative Politics*, edited by Caramani, D., Oxford University Press, USA, pp. 495-519.
- Linblom, C. (1959): *The science of muddling through*, *Public Administration Review*, Vol. 19, N°2, pp. 59-78.
- MEN-Ministère de l'Education Nationale (Sénégal) (1996) : *Evaluation des modalités de mise en œuvre du projet des volontaires de l'éducation, de son impact et de ses conséquences*, Rapport d'étude, miméo, septembre.71 p.
- Meseguer, C. (2006): *Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations*, *Rationality and Society*, Vol. 18, N° 1, pp. 35-66.
- Michaelowa, K. (2003): *The Political Economy of the Enhanced HIPC-initiative*, *Public Choice*, 113(3-4):pp. 461-476.
- Mingat, A., Rakotomalala, M. et Tan, J.-P. (2003): *Financing education for all by 2015: simulations for 33 African countries*, Africa Region Human Development – World Bank, Working paper series no. 26.
- Ndoye, M. (2001): *Volontaires de l'éducation : de nouveaux enseignants pour relever le défi de l'EPT*, Lettre d'information de l'IIPE, Avril-Juin 2001, pp. 9-10.
- Nkengne , P. (2009): *What context is favorable for the adoption of the contract teacher policy?*

- The case of the francophone African countries.* Dissertation Project, University of Dijon and University of Zurich.
- Orivel, F. (1991) : *La crise des universités francophones*, Perspectives, 21(3) : pp. 377-385.
- Pôle de Dakar (2009): *La Scolarisation Primaire Universelle en Afrique: le défi enseignant*, Dakar, Senegal.
- Sabatier, P. (2007): *Theories of the policy process*, edited by Paul A. Sabatier, University of California, Westview Press, 2nd edition.
- Simmons, B., Dobbin, F. and Garrett, G. (2007): *The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning*, Annual Review of Sociology, Vol. 33, pp: 449–72.
- Steinmo, S. et Thelen, K. (1992): *Historical institutionalism in comparative politics*, in Steinmo, S., Thelen, K. et Longstreth, F. (eds) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.57-89.
- Tsebelis, G. (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, 2002.
- Tsebelis, G. (1995): *Decision making in political system: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism*, British Journal of Political Science, 25(3):pp. 289–325.
- Vis, B. et van Kersbergen, K. (2007): *Why and how do political actors pursue risky reforms?* Journal of Theoretical Politics, 19(2):pp. 153–172.
- UNESCO-UIS (2009): *Projecting the Global Demand for Teachers: Meeting the Goal of Universal Primary Education by 2015*, Montreal, UNESCO.
- UNESCO-UIS (2006): *Teachers and Educational Quality: Monitoring Global Needs for 2015*, Montreal, UNESCO.
- Werner, T. et Wilson, G. (2008): *Interest groups*, in Caramani, D., (2008): *Comparative Politics*, edited by Caramani, D., Oxford University Press, USA, pp. 348–365.
- Zoungrana, T. (2006), *Engagement des volontaires de l'éducation au Burkina Faso: les raisons du rejet*, L'Hebdomadaire N°366 du 21 au 27 avril 2006, Newspaper in Burkina Faso, disponible sur http://www.hebdo.bf/actualite2/hebdo366/dossier_engagements366.htm, consulté le 16/11/2007.
- Zymelman, M. et De Stefano, J. (1989): *Primary Schools Teachers' Salaries in Sub-Saharan Africa*, World Bank Discussion Paper, N° 45.