UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

Les déterminants de l'émergence des politiques publiques au Burundi : cas de la politique des infrastructures de 2008 à 2018, pp. 177-208,

BIZIMANA Jean Isaac

2020-06

UB, Cahiers du CURDES

https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/575

BIZIMANA Jean Isaac, Les déterminants de l'émergence des politiques publiques au Burundi : cas de la politique des infrastructures de 2008 à 2018, pp. 177-208, Cahiers du CURDES n° 18, Juin 2020.

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

LES DETERMINANTS DE L'EMERGENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES AU BURUNDI : CAS DE LA POLITIQUE DES INFRASTRUCTURES DE 2008 A 2018.

Par

BIZIMANA Jean Isaac

Résumé.

Cet article identifie les tendances et déterminants de l'émergence des politiques publiques au Burundi dans le domaine des infrastructures de 2008 à 2018. Il se propose d'analyser le problème posé par les motivations d'intervention des autorités publiques, la formulation des demandes sociales et leur mise sur agenda ainsi que l'appropriation des politiques publiques par les principaux bénéficiaires.

Se basant sur une enquête sur certaines infrastructures réalisées au Burundi de 2008 à 2018 cet article se propose d'analyser en quoi les politiques publiques constituent une réponse à des demandes sociales, et si demandes sociales il y a, quels sont les mécanismes d'appropriation des politiques publiques par les acteurs intéressés.

Cet article démontre que l'émergence des politiques publiques n'est ni un accident du hasard ni une réponse spontanée à un phénomène éruptif. Les politiques publiques sont des construits et nécessitent par conséquent une conception et une sélection privilégiant une certaine réponse à certaines préoccupations choisies parmi tant d'autres. Ce mécanisme sélectif d'ordonnancement se base sur un ensemble de problèmes soulevant parfois des controverses d'ordre institutionnel, conjoncturel ou structurel autour d'un enjeu appelant ou non un débat, dans un contexte de concurrence entre enjeux multiples et une hiérarchie des priorités hétérogènes.

Dans le cas du Burundi, plus spécialement dans le domaine des infrastructures, on assiste à la différenciation des acteurs en termes de mobilisation face à un enjeu. Les acteurs les plus actifs, d'une part, appelés ***acteurs d'identification***, plus politiquement et socialement mobilisés font preuve d'une meilleure appropriation des politiques publiques. Ils tendent aussi à créer un groupe certes hétérogène, mais débouchant sur une mainmise des politiques publiques dans la mise sur agenda. D'autre part, les acteurs moins actifs, appelés aussi ***groupe d'attention***, donnent des repères de la pertinence ou non de la politique publique concernée. Dans tous les cas, le principe du gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple devient vite un slogan et un leurre, car au lieu d'un public formé par des acteurs informés et impliqués dans la formulation des demandes sociales, on assiste

à un public spectateur dont les plus impliqués sont aussi les plus intéressés.

L'étude conclut que dans le cas du Burundi l'émergence des politiques publiques dans le domaine des infrastructures ne se décompose pas en phases distinctes chronologiquement identifiables ni n'est forcément une réponse à une demande sociable. Elle conclut également que la formulation d'un problème conduisant à une intervention publique dans le domaine des infrastructures publiques se déploie souvent sur un ensemble de valeurs et normes émotionnellement mobilisatrices frisant même parfois un populisme. Si on assiste à une timide formulation des demandes sociales, dans la plupart des cas, les enquêtes révèlent plutôt que les interventions publiques sont « *des politiques d'en haut sans lien évident avec les problèmes d'en bas* ». La formulation d'une politique publique doit avoir des déterminants précis pour être considérée comme une demande sociale avec comme corollaire des politiques publiques y relatives et une appropriation conséquente.

Mots clés : Politiques publiques, Demandes sociales, intervention publique, Appropriation sociale

1. Introduction.

Les politiques publiques ne sont ni un accident de l'histoire ni une réponse à un phénomène éruptif. Elles sont des construits répondant à une logique dont la rationalité est à analyser.

Le présent article se propose d'analyser l'émergence des politiques publiques en général et au Burundi en particulier et plus spécialement dans le domaine des infrastructures au cours des s années 2008-2018.

Si une politique publique est un ensemble structuré d'un programme de l'Etat visant à résoudre un problème qu'il soit structurel ou conjoncturel, il sera intéressant d'analyser comment se construisent les demandes sociales et les réponses que donnent les autorités à ces demandes sociales, si demandes sociales il y a :

L'importance d'une telle recherche, à tout le moins dans le contexte burundais se trouve à un double niveau : D'une part l'Etat a fait son cheval de batailles certaines politiques qui font appel à des infrastructures qu'il faut ériger, notamment les édifices publics, les centres de santé les écoles etc.. D'autre part le même Etat se déclare se reposer sur des principes démocratiques. Il doit donc rendre compte de ses réponses aux demandes sociales exprimées ou ressenties. Mais il s'agira aussi de voir comment ces demandes exprimées ou ressenties sont canalisées pour figurer sur l'agenda politique des décideurs. Il faut le souligner ici la mise sur agenda n'est libre ni neutre comme

l'ont bien soulignéRosenthal (2010) et Romer (2012). Elle obéit à une certaine logique qui peut être aussi altruiste

2. Contexte et justification de la recherche

Au Burundi comme ailleurs l''Etat est censé être au service du public. Les politiques publiques que l'Etat élaborent sont réputées d'abord et avant tout répondre aux besoins exprimés par ce même public.

Le consensus sur ce constat est en apparence d'une évidence déconcertante. Cependant, une analyse plus poussée sur les raisons et les conditions qui conduisent l'Etat à agir ou ne pas agir démontre que le problème est plus complexe que ça. Une politique publique que l'on peut définir comme un ensemble de programme d'activités d'un gouvernement n'a pas forcément comme finalité de résoudre un problème social, d'autant plus qu'on ne s'accorde pas en toutes occasions ni sur ce qui est ou non un problème social, ni sur la priorisation dans la recherche d'une solution comme réponse à ce problème. On assiste même à des cas où une tentative de résoudre un problème engendrent plutôt d'autre problèmes nécessitant ensuite d'autres réponses dont l'effet d'ouragan est un boomerang

L'émergence des politiques publiques nécessite ainsi une analyse en amont des déterminants à la base de leur formulation. Comment se construisent les demandes sociales ? Et dans quelles conditions une demande sociale requiert une réponse de l'Etat?

Les questions apparaissent simples mais les réponses le sont moins et peuvent même à leur tour susciter d'autres questions.
Nous partons ici du postulat selon lequel, une politique publique n'est pas un phénomène éruptif, accidentel ou résultat du hasard, ni une réponse conjoncturelle de l'Etat face une à unesituation où l'Etat ne peut échapper mais un construit obéissant à une certaine logique
Cette recherche n'est pas une analyse des politiques publiques dans le domaine des infrastructures au Burundi mais une analyse des déterminants qui affectent l'émergence d'une politique et de sa mise sur agenda.

3. Problématique de la recherche.

En partant du postulat formulé plus haut posant que les politiques publiques sont des construits d'une part et que d'autre part, elles sont des réponses à des demandes sociales, **la question qui se pose est celle de savoir comment se génèrent ces demandes sociales ? Quelles sont les déterminants à la base de la formulation des demandes sociales ?** En d'autres termes, existe-t-il un lien entre les demandes sociales et les politiques formulées, et plus particulièrement dans domaine des infrastructures?

Le problème se pose en quatre phase : Premièrement il s'agit d'une part de la définition et de la formulation des demandes sociales, deuxièmement, il s'agit d'analyser les motivations à la

base de de ces demandes, troisièmement, il s'agit d'analyser le problème de mise sur agenda de ces demandes et enfinanalyser les mécanismes d'appropriation des réponses à ces demandes sociales.

Il est généralement admis à la suite de DeMaillard et Kübler (2016) qu'une demande sociale résulte de deux sources : ***les carences objectives dans la société*** et ***la décision subjective*** de ceux qui désignent un phénomène comme problème social. Les besoins ne sont pas dictés dans un état de transparence totale mais avec une sélectivité subjective en termes de priorisation.

La notion même de besoins politiques mérite d'être nuancée car ***à l'opposé en sciences économiques où un besoin est transformable en une demande solvable, en politique, un besoin peut être un construit subjectif.*** En termes de politiques publiques, la notion de besoin peut prendre plusieurs formes. On en distingue généralement quatre :

(i) Premièrement, il peut être ***normatif.*** Un besoin normatif est un besoin exprimé par les experts ou les politiciens en fonction de leurs propres visions et valeurs en lieu et place des citoyens.
(ii) Deuxièmement, un besoin peut être ***ressenti.*** Il s'agit ici d'une expression indirecte des souhaits de la population. Ici les décideurs publics se chargent de traduire en une politique le besoin ressenti

(iii) Troisièmement, un besoin peut être ***clairement exprimé***. Il s'agit d'une demande sociale manifeste attestée par des actes concrets.

(iv) Enfin, un besoin peut résulter ***d'une comparaison*** entre plusieurs situations ou plusieurs régions.

De ce qui précède, on comprend fort aisément que la notion de besoin en matière d'infrastructures peut résulter d'une vision des dirigeants du moment (par exemple construire des édifices imposantes de souveraineté ou de visibilité), d'un souhait de la population (par exemple avoir une école, un poste de police ou un centre de santé de proximité), d'une position clairement exprimée (manifestations, lettres ouvertes) ou enfin d'une comparaison entre les pays ou régions (une route goudronnée ou un stade etc..).

Dans le domaine spécifique des infrastructures, nous avons identifié que quatre cas de figures peuvent être à la base de la formulation des demandes :

Premièrement, il peut s'agir d'un réajustement face à un déséquilibre constaté. De fait, certains coins du pays peuvent bénéficier des infrastructures non pas parce qu'il y a une carence objective de la société mais parce que la situation de cette région renferme des injustices qui méritent d'être corrigées. Le cas patent est par exemple que jusqu'en 2014, ladeuxième ville et la

troisième ville du pays n'était pas relié par une route goudronnée alors que l'intérêt économique de cette route n'est pas à démontrer.

Deuxièmement, il peut s'agir d'un cas d'exploitation d'une situation qui en soit n'est pas si alarmante mais dont les auteurs amplifient le problème à des fins personnelles en se faisant avocat des tiers sans qu'ils en aient le mandat.

Troisièmement, il peut s'agir d'un cas d'amélioration d'une situation existante au nom de l'intérêt public

Enfin, il peut aussi s'agir d'une réaction circonstancielle face à un phénomène éruptif

4. Revue de la littérature et théorie poursuivie

L'émergence des politiques publiques se trouve aux confins entre le processus décisionnel et les besoins d'interventions de l'autorité publique.

Plusieurs auteurs s'accordent qu'à un moment donné et dans un contexte donné, l'autorité publique agit ou n'agit pas (Gilbert, 1985, Wade, Curry ,2015, Dye, 1975).

Ces interventions peuvent être matérielles, immatérielles ou symboliques.

Une politique publique est fonction des éléments suivants :

i) Un contenu : Une politique publique s'identifie sous forme de substance nécessitant la mobilisation des ressources pour atteindre un résultat souhaitée.

ii) Un programme : Une politique publique ne se traduit pas en un acte ponctuel mais à repérer une structure permanente de référence (Easton, 1965 p. 358)

iii) Une orientation : Une politique publique n'est pas présumée être le résultat des réponses aux circonstances aléatoires dont l'autorité publique est *nolens volens* comptable ou responsable.

iv) Un facteur coercitif : Une politique publique doit avoir une légitimité de l'autorité légale disposant le monopole de la force de contrainte.

v) Un ressort social : Une politique publique doit servir et œuvrer dans un champ d'action donné

Dans le même ordre, à la suite des auteurs comme Ridde (2018), Sato et Verrier (2007), Lacuisse (2009), l'émergence d'une politique s'analyse en amont et non autrement.Il faut donc aller en amont d'une politique publique pour analyser sa genèse et les acteurs impliqués dans sa formulation

Trois cas de figures peuvent être soulignés :

(i) Premièrement, on peut analyser le contexte historique dans lequel se passe l'intervention gouvernementale et décrire la situation de départ et le changement induit souhaité. Cette description du contexte si elle permet de circonscrire les

politiques publiques, met seulement en avant la relation causale entre les problèmes et les acteurs mais n'explique le pourquoi des événements. Cette description permet à la limite de situer la politique dans le temps (Quand se situe l'événement ?) et dégager peut être le contexte et les acteurs intéressés mais ne permet de justifier une politique publique (Padioleau,1998)

Cette description va déboucher sur des repères historiques mais est en soi insuffisante pour expliquer l'émergence des problèmes publics.

(ii) Deuxièmement, on pourrait ne pas analyser le contexte historique mais les événements déclencheurs d'une politique publique. Par exemple, quels événements se déroulent-ils lors du choix des politiques publiques ? Ce choix est-il une réaction à ces événements ou esvt-il une réponse aux besoins clairement exprimés par la population ou un groupe de la population. Il y a ici risque d'occultation des conditions de naissance du problème ou même la lecture du problème peut être guidée par les convictions du décideur et non par une analyse objective des faits (Ebert et Mitchell, 1975). Il y a risque que la réaction au problème et la politique publique qui en découle valorise certains événements soit par élimination par aspects (Jannis et Mann, 1977) ou même en déformant la réalité (Simon, 1979 ; Steinebruner, 1974). Cette fascination décisionnelle accorde uniquement l'attention à la prise de décision. Il y a lieu de dire qu'un même problème peut être différemment perçu au sein d'un même groupe.

(iii) Troisièmement, une politique publique peut être une résultante d'autres causes génériques. Ici il y a risque que la politique dérive d'un contexte macro-structurelle de grande envergure au point de se limiter au général tout en perdant la substance. Par exemple l'idéologie dominante d'une scolarisation universelle ou les exigences du développement peut conduire à adopter une politique publique sans qu'il soit démontré la finalité ou les conséquences d'une telle politique publique plutôt qu'une autre (Meynaud, 2005)

La distinction typologique des interventions publiques rompt avec la distinction traditionnelle du clivage de ceux qui font la politique, acteurs engagés et le public. Or c'est en principe le public qui est émetteur d'opinions. La probabilité qu'un problème soit mis sur agenda politique dépend non seulement pas de la distribution entre acteurs et public, mais aussi de la spécificité du problème et d'autres paramètres externes au problème concerné.

C'est donc dire que la formulation des problèmes qui doivent ensuite générer les politiques publiques pose en soi un problème. Cette recherche s'insère dans la théorie de la décision. Il existe une littérature abondante en matière de décision. Des auteurs comme Allisson (1971) ou Johnson (1974) ont porté leur analyse sur les décisions exceptionnelles alors que d'autres auteurs ont contribué à alimenter la valorisation de la décision. En matière de politiques publiques, certains auteurs mettent en évidence le caractère actif de l'autorité publique dans l'émergence des

politiques publiques (Rippley, Franlin, 1984 ; Jobert, Muller, 1987) alors que d'autres mettent l'accent sur le style dans la formulation de l'offre et la demande (Grémion, 1979 ; Thoeing, 1987).

Les recherches récentes de Lasswell (2012) et de Brewer (2013) ont mis l'accent sur la formulation et la légitimation de la politique publique.Si la plupart des auteurs s'accordent à reconnaître que la formulation, la substance et le processus sont liés, il y a lieu de souligner que toute politique publique ne définit toujours pas en préalable les buts à atteindre.

Trois théories qui s'entrecroisent vont servir de support dans notre analyse : il s'agit de la théorie de l'illusion nataliste des politiques publiques, de la théorie de la représentation démocratique et de la théorie de la tyrannie de l'offre des politiques publiques.

La théorie de l'illusion nataliste

Développée dans la foulée des théories du public choice par Olson Mancur(1978) dans « ***La Logique de l'action collective*** » et reprise par Gerard Bronner(2013) dans « ***La démocratie des crédules*** », cette théorie pose qu'une politique publique émerge quand il y a des repères dans le temps et dans l'espace. Cette théorie suggère que l'émergence d'une politique publique est

sujette à l'existence des événements initiaux qui vont impulser une séquence d'actions et interactions au bout desquelles une politique se dégagera. Autrement dit une politique publique se dégage sous l'effet de la demande et de l'offre, sous l'effet des besoins sociaux auxquelles une politique publique répond.

Plus intéressant encore, une politique publique peut émerger en raison d'une autre politique publique préexistante. Celle-ci incite les autorités publiques à élaborer une autre politique répondant aux effets induits, aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre, aux nouvelles situations ou aux distorsions subséquentes.

En d'autres termes, les politiques publiques s'entretiennent mutuellement.

Sur le plan méthodologique, on dira que la confusion et le malentendu peuvent être à l'origine de l'émergence des politiques publiques sous la séquence suivante :
La population ressent un besoin A et l'autorité publique l'interprète comme un problème de type B auquel sera donné une réponse convenant à une situation différente de type C.
Le pouvoir n'est pas réductible à un jeu à somme nulle, où ce que gagne l'autre le perd. Il existe des jeux à somme positive (win-win) ou même où une situation où tous les acteurs perdent.

Sur le plan conceptuel, ce qui pousse les autorités à une intervention est un problème d'agenda selon les circonstances du moment (Padioleau, 2002).

De manière générale, il est rare que l'expression des besoins soit stable et invariante. Il y a forcément des ajustements en cours de route tant dans le contenu que dans les termes

On distingue principalement cinq déterminants qui poussent un problème à atteindre le grand public :

✓ L'ambiguïté du problème : Plus un problème est ambigu, plus il touche un grand public car audibles sur plusieurs longueurs d'onde et plus il permet de ratisser large

✓ La simplicité du problème : Plus le problème est énoncé en termes simples et non complexes, plus il est compris

✓ La persistance dans le temps : plus un problème s'inscrive dans la longue durée plus il est relevant

✓ La nouveauté du problème : Plus un problème est neuf moins il traîne des effets récurrents du déjà vu !

✓ L'imperfection du problème : plus un problème souligne les anomalies et les imperfections, plus il est raccrocheur.

Selon cette théorie, une action publique peut émerger soit parce que il y a déjà une politique préexistante, soit parce que en cours de sa mise en œuvre, il y a eu des difficultés qu'il va falloir réajuster ou alors des situations qui incitent les autorités publiques à intervenir de nouveau.

L'intérêt de cette théorie est son analyse sur les effets liés et qu'elle permet de poser des exigences supplémentaires et complémentaires :

- Elle ne prend rien pour acquis et jette les ponts entre les politiques existantes et ce qui se passe à la fois dans l'opinion politique et dans le système politique
- Elle admet, ne serait qu'à titre d'hypothèses à vérifier qu'il existe une pluralité de situations et de problèmes qu'il va falloir traiter successivement ou concomitamment.

Schématiquement, une première politique A peut déboucher sur une seconde politique B et les distorsions de ces deux politiques peuvent permettre l'émergence d'une troisième politique avec le temps.

Cet effet de robinsonnade peut se répéter indéfiniment en moins qu'il y ait un événement brusque qui fait disparaître cet effet d'ouragan.

La théorie de la représentation démocratique.

Prolongement des théories hobbesiennes sur la représentation démocratique incarnée par le Léviathan tel qu'analysé par Lucien Jaume(1986), cette théorie pose que les besoins de le la population sont vécus comme des déséquilibres qui, lorsque croit leur ampleur sont repris par les intermédiaires politiques au nom du mandat leur confié. L'émergence d'une politique publique parait comme un processus de remontée à partir des demandes

agrégés. Cette théorie suggère que les politiques émergent lorsque les besoins sont fortement ressentis et une politique publique ne serait qu'une réponse face à des représentations.

Selon cette théorie, la décision publique paraît comme une réponse face aux besoins exprimés et les problèmes sont à la base sont compartimentés en secteurs.
Les besoins sont ressentis comme des déséquilibres, qui si l'ampleur croît interpelles les décideurs publiques qui élaborent alors une réponse face à ces déséquilibre.

La théorie de la tyrannie de l'offre

A l'opposé de la précédente théorie, la théorie de la tyrannie de l'offre pose que ce sont les autorités publiques qui modèlent les besoins de la base. L'offre gouvernementale structure et conditionnent les besoins. Cette théorie suggère que c'est l'autorité publique qui définit ce qui est à offrir à la population et celle-ci consomment ce que l'autorité publique offre et ne veut pas ce que l'autorité publique refuse. Autrement dit, le haut conditionne le bas (Bachrach, Baratz, 1999).

Selon cette théorie, « ***les gens veulent ce qu'on leur offre et ne veulent pas ce qu'on leur refuse*** ». Dans sa version douce, cette théorie souligne amplement que la population finit par s'approprier comme étant ses aspirations les biens et les services que l'autorité publique est disposée à lui offrir.

Ainsi par exemple, un stade sera considéré comme une priorité de la population, même si on n'a pas une seule équipe sportive, parce que l'autorité l'a ainsi voulue.
C'est le savoir –faire ou même les tares des décideurs politiques qui modulent ce que le public doit percevoir et interpréter comme normal même en dehors des logiques élémentaires.

Dans sa version dure, cette théorie débouche sur les hypothèses de manipulation, de viol des foules notamment via les média ou les partis politiques interposés.
Ainsi par exemple, à travers les média ou les ligues des jeunes du parti, une propagande peut être menée que la construction des routes passant de tel endroit à tel endroit est une priorité alors qu'il s'agit en réalité d'une manière de régler un problème personnel d'accès à chez soi d'une certaine autorité.

Cette théorie pose que le haut conditionne le bas et la vision hiérarchique est remplacée par un processus descendant. Mais ceci occulte également un autre problème corollaire, à savoir que tout problème qui n'est pas bénéfique au maintien du pouvoir et qui ne concoure pas à asseoir et renforcer l'autorité publique sera évité ou mieux ignoré.

Ainsi l'autorité publique définit les valeurs sociopolitiques et légitiment son action en anticipant sur un problème qui de toutes les façons surgirait.

Les concepts d'offre et de demande sont des métaphores plus ou moins fructueuses pour l'analyse. On peut notamment se demander laquelle de la demande et de l'offre précède l'autre surtout que dans le cadre de cette théorie de la tyrannie de l'offre, il y manipulation des besoins. L'offre et la demande se détermine à travers le pouvoir politique, ses mécanismes concrets et sa symbolique.

Par exemple, une nombreuse foule qui réponde à une construction n'est pas forcément signe d'adhésion ou d'appropriation à cette infrastructure. Il peut être motivé par une curiosité de l'autorité qui participe aux travaux ou au phénomène d'effet de groupe quand il s'agit d'une mobilisation politique.

Notre recherche ouvre ici une brèche allant dans ce sens. Il s'agira en effet d'analyser si l'émergence des politiques publique dans le domaine des infrastructures au Burundi répond toujours à une demande sociale et dans quelles conditions la population s'approprie cette politique publique prônée.

5. Articulation, description, lieux et délimitation de la recherche.

Cette recherche est articulée autour de l'émergence des politiques publiques notamment dans le domaine des infrastructures publiques. Alors que l'on s'attend à ce que toute politique publique réponde à un besoin, il sera mis en évidence une réalité déconcertante dans le domaine des infrastructures au Burundi selon laquelle la population consommera ce qu'on lui offre. Il a même été constaté que certaines infrastructures répondent peu à une priorité ou répondent mal à des normes minimales exigées

Après une analyse s'insérant essentiellement dans la théorie des politiques publiques, nous appliquerons cette théorie dans le domaine des infrastructures au Burundi afin de voir à quel point l'offre gouvernementale est une réponse ou non de la demande de la population d'une part et d'autre part nous analyserons le rôle des ***acteurs d'identification***, plus politiquement et socialement mobilisés mais aussi intéressés dans l'appropriation de ces politiques. A l'opposé, les acteurs moins actifs, appelés aussi ***groupe d'attention***, donnent des repères de la pertinence ou non de la politique publique concernée.

Dans le temps,cet article analyse certaines infrastructures érigées au Burundi au cours des dix dernières années, c'est-à-dire de 2008 à 2018. Le choix de cette période est principalement motivé par

deux éléments : Le programme du Gouvernement adopté en décembre 2005 a connu le début de sa mise en œuvre en mi-2007. Après un tâtonnement dans sa mise en œuvre sur le plan des infrastructures, il a fallu atteindre mi-2008 pour voir le pays en chantier surtout au niveau des écoles et des centres de santés, d'où le choix de 2008 comme début de notre période d'analyse. L'année 2018 a été choisie pour des raisons de commodité méthodologique et pratique.

Dans l'espace, Cette recherche porte sur 213 infrastructures se trouvant dans six provinces (Bujumbura, Cibitoke, Gitega, Ngozi, Kayanza et Makamba). Le choix de ces provinces peut paraitre arbitraire mais du fait qu'à eux elles seules ces provinces desservent près de 42.5% de la population est un argument qui milite pour la justesse du choix. Ensuite, les enquêtes ayant été menés essentiellement entre Janvier 2017 et Septembre 2018, il fallait compter sur par les facilités entourant les enquêtes notamment dans le choix des acteurs d'identification surtout en ce qui a trait aux données sensibles en cette période post crise.

6. Méthodologie.

Nous avons choisi de distinguer les acteurs d'identification en se limitant aux autorités de proximités constitués des Gouverneurs de provinces, de directeurs provinciaux de l'enseignement et de santé ainsi qu'à 42 administrateurs communaux et à 66 directeurs d'écoles primaires et secondaires concernés. Ce choix est dicté

par l'hypothèse de décentralisation selon laquelle les acteurs de proximité définissent eux même les priorités et veillent ensuite à leur mise en œuvre. Cet échantillon ratisse large car touchant presque tous les acteurs de proximité. Il sied de rappeler que l'objectif de l'étude n'est pas l'analyse des politiques publiques dans le domaine des infrastructures mais l'émergence de ces politiques et leur mise sur agenda.

Une enquête utilisant le même questionnaire a été mené auprès de 180 personnes bénéficiaires/usagers qui sont considéré comme des acteurs d'attention, soit 30 dans chaque province. Ces questionnaires visaient à savoir l'autorité à l'origine de l'initiative et surtout savoir si les infrastructures construites répondaient ou non à une demande sociale et en quoi elles constituaient une priorité par rapport aux autres besoins de la population.

Ces enquêtes avaient aussi comme objectifs de vérifier les autres valeurs de mobilisation sociale et voir si***les politiques d'en haut ont un lien avec les problèmes d'en bas***

Une enquête a été faite entre Janvier 2017 et Septembre 2018 par une équipe de six enquêteurs. Les personnes visées par cette enquête avaient un lien direct avec les infrastructures ciblées qui se classent en 5 catégories : Les établissements d'enseignement primaire et secondaire, les édifices publics à bureaux, les hôpitaux ou centres de santé ou, les villages dites de paix et les stades.

Parmi les établissements primaires et secondaires, nous avons retenus les nouvelles constructions et non les extensions ou les rénovations soit un ensemble de 126 infrastructures (en raison de 31 écoles par province). Pour le cas des édifices publics, nous avons retenu 18 bureaux communaux nouvellement construits ou en cours de construction et 3 bureaux provinciaux construits ou encours de construction. Dans le domaine de la santé, 42 centres de santé feront objet d'analyse.

Enfin, 18 villages de paix et 6 stades[4] ont fait l'objet de notre étude.

Sur les 120 questionnaires envoyés auprès des acteurs d'identification, 118 ont été retournés dûment remplis soit un taux de 92%. Ils ont été dépouillés en même temps que 180 questionnaires issus des enquêtes auprès de la population

Les questionnaires[5] visaient à identifier les initiatives prises dans l'émergence des politiques publiques, les implications dans la

[4] Il s'agit des Stades à caractère publics et non les stades relevant des académies sportives.

[5] Aussi bien pour les acteurs d'identification que les acteurs d'action quatre questions suivantes leur étaient adressé Q
Question 1. Avez-vous participé à la formulation de la demande de l'infrastructure x (stade, école, centre de santé, bureaux, villages de paix)
Question 2. L'infrastructure visée répond-t-elle à une priorité dans vos préoccupations

mise en œuvre ainsi les réponses données par ces politiques dans la résolution des problèmes soulevés.

Pour ce qui est de la notion d'offre et de demande dans l'émergence des politiques, les questionnaires avaient aussi entre autre objectif de savoir la nature des besoins à l'origine d'une demande sociale.

7. Analyse des données et Résultats

Les données recueillies ont été analysées par rapport à l'action à l'origine de la décision de mise en place de l'infrastructure. Il s'agissait de vérifier la corrélation entre les faits et les théories dégagées. L'analyse met aussi en évidence aussi la corrélation entre la nature des demandes sociales dans leurs genèses et la formulation des réponses à ces demandes.

Le dépouillement et la saisie des données a été regroupé en fonction de quatre variables visées, à savoir (i) Vérifier si l'infrastructure retenue est une réponse à une demande sociale (ii) vérifier si l'émergence d'une politique publique ayant abouti à la mise en place des infrastructures peut se décomposer à des phases chronologiquement repérables (iii) Vérifier si l'infrastructure retenue entre ou non dans des valeurs et normes politiquement

---

Question 3. L'infrastructure visée a-t-elle nécessité une mobilisation populaire dans son édification

Question 4.Pensez-vous que les bénéficiaires font la leur l'infrastructure érigée ?

mobilisatrices, spécialement en termes d'acteurs d'identification ou de groupes d'attention et enfin iv) vérifier le degré d'appropriation de l'infrastructure par les bénéficiaires

L'enquête a révélé des résultats certes mitigés, se recoupant par endroits mais dans tous les cas étonnants. Sur les 298 personnes interrogées, seules 68 personnes soit un taux de 23 % suggère que les besoins expressément et clairement exprimés sont à la base des infrastructuresérigées. 188 répondants soit un u taux de 63% posent que c'est la décision de l'autorité publique qui est primordiale dans la construction de ces infrastructures. Enfin 42 répondants, soit un taux de 14% proposent c'est à la suite d'un problème préexistant que des infrastructures sont érigées.

Les résultats de l'enquête montrent la prédominance de la théorie de la tyrannie de l'offre même si les autres théories sont par endroits signalées

Par contre si on dissèque les types d'infrastructures analysées, on y trouve à une convergence d'au moins deux théories. Dans le cas des écoles et des édifices publics notamment les bureaux communaux et les bureaux provinciaux, la théorie de la représentation démocratique se croise avec la théorie de la tyrannie de l'offre. Il résulte des enquêtes que la construction des écoles répondait à un besoin exprimé par la population mais sous impulsion de l'autorité publique. Pour ce qui est des édifices

publics si le poids de l'autorité publique pèse lourd dans la décision, il s'est avéré que le succès de sa mise en œuvre était tributaire de l'adhésion de la population.

S'agissant des hôpitaux et centres de santé, dire qu'ils répondent à une besoin de la population est une évidence. Cependant ils sont érigés suivant une carte de la couverture sanitaire du Ministère ayant la santé dans ses attributions sans qu'on puisse parler de la tyrannie de l'offre.

Pour ce qui est des stades, leur construction se fait suite à un besoin ressenti mais on peut aussi se demander si cela ne peut pas être dû à un effet d'imitation

Dans le domaine des infrastructures, en termes de mobilisation face un enjeu, les enquêtes ont révélé des ***acteurs d'identification***, plus politiquement et socialement mobilisés qui s'approprient plus que d'autres les politiques publiques. Ils tendent aussi à créer un groupe certes hétérogène, mais débouchant sur une mainmise des politiques publiques dans la mise sur agenda. D'autre part, les acteurs moins actifs, appelés aussi ***groupe d'attention***, donnent des repères de la pertinence ou non de la politique publique concernée.

8. Conclusion

Il convient d'abord de de revenir sur la question formulée dans la problématique de cette recherche : comment se génèrent les demandes sociales dans le cas des infrastructures? Quelles sont

les déterminants à la base de la formulation des demandes sociales ?

Dans le domaine des infrastructures, l'émergence des politiques publiques fait apparaitre une différenciation des acteurs dans la mobilisation et dans l'appropriation des politiques publiques. Plus ils sont politiquement et socialement mobilisés, plus il y a mainmise dans la mise sur agenda de la politique publique

Il est aussi apparu que l'émergence d'une politique publique dans le domaine des infrastructures n'est pas un phénomène éruptif mais procède par actions repérables dans le temps et dans l'espace.

Nos enquêtes ont montré que les déterminants de l'émergence des politiques publiques suivent quatre patterns qui rompent avec le paradigme utilitariste de Cobb et Elder. Dans le domaine des infrastructures au Burundi ; ils sont (i) un réajustement d'une situation déséquilibrée ou insatisfaisante. Elles peuvent aussi résulter de (ii) l'exploitation politicienne d'une situation potentiellement explosive. Ici les acteurs de mobilisation font sien une situation et canalise les demandes sociales. Les politiques publiques émergent ensuite comme (iii) une amélioration d'une situation par altruisme ou idéologie Enfin les politiques publiques apparaissent comme une (iv) une réaction circonstancielle avec ou non urgence.

Les enquêtes ont enfin révélés qu'au lieu et place des demandes sociales nettement formulées, on assiste à un public majoritairement spectateur face à une minorité d'acteurs certes informés et intéressés mais surtout impliqués.

L'appréhension et la compréhension de l'action publique dans le domaine des infrastructures sont à placer dans la globalité et ne se réduisent point à la seule émergence des demandes. Si l'accent est mis sur les outputs, il importe de s'interroger sur les mécanismes et les processus des interactions par lesquels se réalise l'action publique

La mobilisation se fait autour des valeurs et normes émotionnellement contraignantes. Le discours de l'autorité publique et les jeux de la scène politique ne peuvent passer pour des pertes et profits mais permet d'identifier les acteurs et les ressources à la disposition de ces acteurs

Enfin, comme tout sujet de recherche, l'étude a soulevé des nouvelles pistes à explorer. En effet, l'émergence des politiques publiques dans le domaine des infrastructures informent un décalage entre la réalité et l'affichage symbolique ou rhétorique, entre la prise de décision et sa mise en œuvre. Les non décisions peuvent être aussi des décisions. Il serait par exemple intéressant d'analyser les pertes sèches que subit l'Etat en termes de locations des immeubles à bureaux et surtout pourquoi l'Etat Burundais traine les pieds dans le domaine des infrastructures au point de préférer louer plutôt que construire. Les contraintes internes et/ou

externes, la tyrannie des engagements peuvent emporter sur les velléités réformatrices

Bibliographie

ALLISON Graham T, 1971 The Essence Of Decision, Boston, Little Brown

BACHRACH P, BARAZ M, 1999 Power and Poverty, New York, Oxford Univ.Press

BENDOR , J, MOE T, 1988 « *Agenda Control, Committee Capature and The Dynamics of InstituionalPolitics* » in **American PoliticalReview**,no80 pp 87-107

BREWER G, 2O13 The Foundations of Policy Analysis. Homewood ; Dorsey

Chicago, RandMacNally

DYE, T, 2003 Policy Analysis. Alabama, Alabama UniversityPress

EASTON D ,1965 A System Analysis of Political Life, New York , John Wiley

ETZIONI, Amitai , 1967 « *Mixed Scanning : A ThirdApproach to DecisionMaking* »

in **Public AdminstrationReview** Vol 27, Dec 1967 pp385-395

GILBERT , P, 1985 « *Management Public, Management de la puissance pubilque* » in**Politique et Management public** , Vol 4,2 pp 82-96

JAMOUS H, 1969 Sociologie de la décision, Paris, CNRS

JOBERT, J et, MULLER P. 1987, L'Etat en action Politiques publiques et corporatisme, Paris, Presses Universitaire de France

LASSWELL A J 2013 « *Legitimity of a Public Policy* » in **Administration Science Quartely**, Vol 78 pp202-222

MARCH J. 1988 Decisions and Organizations Oxford, Basic Blacwell

MENY,Yves ,1988, L'administration comparée :Les démocraties locales,Paris, Monchtréstien

MITCHELL J, MICHELL,W, 2013 Politics: Problems and Outcomes. Chicago, MacNilly

PADIOLEAU J. 1982 L'Etat au concret, Paris, Presses universitaires de France

PADIOLEU A , J, 2002, La mise sur agenda, Paris, Presses Universitaires de France

PFEFFER, Jeffrey , 1981, Power in organisations, Maschiffield , Pittman

ROMER J et al. 2014 « *Political Ressources Allocation, Controlled Agendas and The Statu quo* » in **Public Choice** no330 pp 27-43

SAINT MARTIN Dennis « *Vers l'émergence d'une consultocratie* ? » in

Revue Canadienne de Science politique Vol 33 no 1, mars 1999

THOENING J.C. et DUPUY F, 1988 L'administration en miettes, Paris, Fayard

THOENING, J.C, 1987 ; L'ère des technocrates, Paris , Harmattan

Wade, L.L. Curry, RL, 2015 A Logic of Public Policy : Aspects of Political Considerations.Boston, Little Brown

Centre Universitaire de Recherche pour le Développement Economique et Social

Référence bibliographique des Cahiers du CURDES

Pour citer cet article / How to citate this article

BIZIMANA Jean Isaac, Les déterminants de l'émergence des politiques publiques au Burundi : cas de la politique des infrastructures de 2008 à 2018, pp. 177-208, Cahiers du CURDES n° 18, Juin 2020.

Contact CURDES : curdes.fsea@yahoo.fr