

La gouvernance environnementale en Afrique Une microsociologie de la régulation transnationale de la nature

Ce projet de recherche s'inscrit dans les débats contemporains en science politique sur la recomposition de l'Etat et la pluralisation des sources de l'autorité politique (Le Galès et Vezinat, 2014 ; Genshel et Zangl, 2011 ; Hagman et Péclard, 2011 ; Lund, 2006). Il s'articule entre une analyse des recompositions des formes de gouvernement à l'aune des politiques environnementales et la sociologie des élites transnationales, qui sont au cœur de ces processus de co-gouvernement entre acteurs publics et privés, nationaux et internationaux. A ce titre, ce projet participe des travaux sur la circulation de la haute administration entre le privé, l'international et le sommet de l'Etat.

Cette analyse sera menée à l'aune du cas mozambicain, un pays riche en ressources naturelles et minières, en situation de post-conflit et dirigé par un parti-Etat, le Frelimo. Le Mozambique est par ailleurs un « donateur darling », particulièrement depuis la fin du conflit civil en 1992.

I. Un cadre d'analyse : étudier les recompositions de l'exercice de l'autorité politique à l'épreuve de la gouvernance environnementale

Au Nord comme au Sud, le mode d'exercice du pouvoir se transforme, à travers le développement de formes de co-gouvernement entre acteurs nationaux et internationaux, publics et privés : l'appareil de l'Etat est désormais en concurrence et en négociation constante avec ces acteurs. Ces nouvelles formes de gouvernement naissent de l'imbrication entre différents niveaux d'autorité et de savoirs locaux et internationaux engagés autour de programmes d'action communs. Je propose d'appréhender les recompositions de l'exercice de l'autorité politique à l'ère de la gouvernance environnementale en Afrique, entendue comme un processus d'interactions d'acteurs, d'institutions et de systèmes de sens éclatés en matière de gestion (i.e. protection et exploitation) des ressources naturelles et minérales.

Etudier l'exercice de l'autorité politique à partir des Afriques est intéressant parce que l'appareil étatique se caractérise par sa relative faiblesse en termes de moyens et d'administration formée et compétente (Darbon, 2009) : la concurrence et la négociation permanente avec des acteurs et institutions extérieurs au 'monde de l'Etat' (des entreprises privées, des bailleurs de fonds et des ONG internationales) sont en quelque sorte structurelles.

➤ Le nouvel esprit de l'aide internationale

Les reconfigurations de l'autorité politique en Afrique doivent se lire dans le contexte de l'aide internationale et de sa nouvelle philosophie. Particulièrement depuis la conférence des Nations Unies de Monterrey en 2003 puis la Déclaration de Paris en 2005, l'aide est conçue comme un partenariat entre bailleurs et Etat bénéficiaire, lequel est censé piloter les politiques de développement.

Ce nouvel esprit de l'aide internationale est cependant régulièrement considéré comme une surveillance plus intime encore des Etats bénéficiaires (Harrison, 2004 ; Whitfield, 2009) : une sorte de « gouvernement à distance » par les institutions internationales. Le rôle et le poids des acteurs internationaux s'apparenteraient à une mise sous tutelle de l'Etat récipiendaire, voire à des « protectorats », non seulement sous l'égide des institutions financières internationales mais aussi du secteur privé.

Le postulat que j'adopte dans ce projet de recherche part de ces constatations, en considérant la liberté sous contrainte de l'Etat en Afrique et en **posant la question des formes postcoloniales d'exercice du pouvoir**. Si l'Etat est formellement le pilote de l'action publique, ce pilotage est dans une large mesure co-exercé par un appareil bureaucratique directement financé par des bailleurs d'une part, et des institutions internationales, des fondations philanthropiques, des ONG, des entreprises et des cabinets d'experts d'autre part. C'est par exemple la politique d'« agencification » de la Banque mondiale, qui installe des

bureaux spécialisés au sein de ministères pour y conduire des politiques spécifiques (Young, 2002). Lesdits bureaux relèvent officiellement de l'Etat et sont intégrés à la hiérarchie administrative, mais ils sont organiquement et financièrement liés à la Banque mondiale.

➤ *La régulation transnationale de la nature : une microsociologie*

L'Etat se fonde et se forme donc sur les interactions et négociations permanentes entre acteurs nationaux et internationaux, publics et privés. Or, les **élites cosmopolites transnationales** et les commis des Etats apparaissent comme les acteurs-clé de cette dynamique et de ces transactions, eux qui font le lien entre monde(s) de l'Etat, de l'international et du secteur privé – dans leurs activités quotidiennes mais aussi au gré de leur carrière professionnelle. C'est ainsi par une analyse de l'Etat au quotidien, des représentants de l'Etat 'au travail' (**state at work**) (Bierschenk et Olivier de Sardan, 2013) que l'énigme du mode postcolonial d'exercice du pouvoir dans un contexte de gouvernance transnationale multi-niveaux sera appréhendée, en combinant deux perspectives de recherche :

- 1) D'abord, l'intérêt de la sociologie de l'action publique pour les **processus de démonopolisation de l'Etat** (New Public Management, agencification, partenariats public privé) (Hassenteufel et Genieys, 2012 ; Spire, 2012).
- 2) Ensuite, la recomposition de la sociologie des élites (Savage et Williams, 2008), qui identifie **l'hybridation croissante des profils** (origines sociales, scolarisation, socialisation) **et des pratiques** entre les hauts cadres du public et ceux du privé (Gervais, 2007 ; Bézès, 2012).

Le boom actuel des ressources naturelles et minières au Mozambique en fait un terrain d'étude particulièrement central et complexe : ce secteur d'action publique attire en effet une implication internationale remarquable (en termes d'aide mais aussi d'investissement) à la fois publique et privée.

II. Axe de recherche et méthode

➤ *Axe de recherche : circulation professionnelle de l'international au national : au cœur de la régulation transnationale*

Je concentrerai mon analyse sur les trajectoires professionnelles d'acteurs hauts placés (i.e. hauts fonctionnaires, directeurs de partenariats public privé, experts etc.) directement impliqués dans la fabrique de politiques environnementales. Je serai particulièrement attentive à la circulation professionnelle (grands ministères, organisations internationales et grandes entreprises privées) et cognitive (maîtrise de la grammaire et des problématiques « légitimes » internationales de même que des visions du monde et pratiques domestiques) de ces acteurs. Je discuterai l'hypothèse selon laquelle les élites de l'Etat sont en **mode alternatif** (Crozier et Friedberg, 1977) : elles sont capables, du fait de leurs compétences, de passer alternativement d'un monde à l'autre, et d'assurer ainsi le passage de recettes, de perceptions, de techniques et de savoir-faire du privé au public, de l'international au national. A ce titre, elles optimisent les ressources par leur capacité à accéder à d'autres espaces organisationnels et décisionnels complémentaires (Wagner, 2012). Leur statut de hauts fonctionnaires et d'acteurs qualifiés dans leur domaine leur permet d'accéder à des postes spécifiques (par exemple dans des enclaves bureaucratiques ou des partenariats public privé) en faisant jouer leurs compétences tant de l'international (fonctionnement par les résultats par exemple) que du national (maîtrise des codes de la scène domestique qui facilitent les négociations interministérielles par exemple).

Je mettrai l'accent sur l'hybridation des carrières professionnelles des membres de l'élite de l'administration – ce qui représente un apport significatif par rapport à mon travail de thèse. L'Etat est en effet pénétré par une série d'acteurs aux profils, aux savoirs et aux pratiques différenciés, mais qui s'hybrident de plus en plus. Hybridation des carrières, faites d'oscillations entre le secteur public, parapublic et privé, hybridation des savoirs et des pratiques, qui mélangent connaissances techniques et expertes d'une part, catégories d'entendement et vocabulaire bureaucratiques d'autre part. J'étudierai ainsi les mutations de l'élite administrative, à l'interface entre public et privé – en matière de parcours professionnels de cette élite, mais aussi en matière de savoirs et de pratiques de gouvernement. Ces grands

commis sont au cœur de la gouvernance environnementale : parce qu'ils font quotidiennement le lien avec les organisations internationales de développement/conservation et les investisseurs privés dans leurs activités professionnelles (mais aussi personnelles), et parce que leurs trajectoires professionnelles sont de plus en plus marquées par des va-et-vient entre des positions au sommet de l'Etat et des missions auprès de bailleurs internationaux ou d'entreprises privées. Les mutations de leurs carrières, entre appartenance à l'Etat, consultance et expertise, participent directement à la transnationalité du politique.

➤ *Méthodes : enquête qualitative, variation d'échelles*

J'étudierai la circulation de ces acteurs et des offres institutionnelles entre monde de l'Etat et monde de l'international et du secteur privé – dans le secteur environnemental et à plusieurs échelles : domestique mais aussi internationale (car les carrières de ces acteurs se dessinent également et de plus en plus aux sièges des grandes organisations de développement/conservation et de grandes compagnies privées).

Je privilégierai la **méthode prosopographique**, qui consiste à conduire des entretiens semi-directifs afin de récolter des récits de vie. Depuis l'ouvrage précurseur de Garth et Dezalay (2002), l'appui sur les biographies d'élites ne s'est pas véritablement développé dans les travaux sur la gouvernance environnementale et sur la formation de l'Etat : ce projet de recherche représente donc une contribution à la dissémination de cette méthodologie particulièrement heuristique.

Je m'appuierai sur un **terrain mené à l'été 2014 à Maputo**, où j'ai récolté une quinzaine de récits de vie auprès de l'élite de l'administration du secteur de la conservation de la nature. J'associerai ces résultats à mes enquêtes de terrain menées au cours de mon travail de thèse. Le travail d'enquête est donc largement faisable. Il se base sur une capitalisation des données de thèse, d'un terrain complémentaire mené en amont du postdoctorat, et d'un travail bibliographique à l'université de Montréal. Mon objectif est de réaliser au moins deux articles scientifiques que je soumettrai à des revues à comité de lecture

Bibliographie

Bézès, Philippe (2012), « Etat, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°193, pp. 16-37 // Bierschenk, Thomas, Olivier de Sardan, Jean-Pierre (Eds.) (2013), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill // Crozier, Michel, Friedberg, Erhard (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil // Darbon, Dominique (2009), « Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique », *Politique Africaine*, n°96, pp. 163-196 // Dezalay, Yves, Garth, Bryant G. (2002), *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Seuil // Genshel, Philippe, Zangl, Bernhard (2011), « L'Etat et l'exercice de l'autorité politique, dénationalisation et administration », *Revue française de sociologie*, 2011, Vol.52, n°3, pp. 509-536 // Gervais, Julie (2007), « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'identité managériale, le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'Etat », *Politix*, n°79, pp. 101-123 // Hagmann, Tobias, Péclard, Didier (Eds.) (2011), *Negotiating statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa*, London, Wiley-Blackwell // Harrison, Graham (2004), *The World Bank and Africa. The Construction of Governance States*, Londres, Routledge // Hassenteufel, Patrick, Genieys, William (2012), « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, n°2, pp. 89-115 // Le Galès, Patrick, Vézinat, Nadège (2014), *L'Etat recomposé*, Paris, PUF // Lund, Christian (2006), « Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa », *Development and Change*, Vol.37, n°4, pp. 685-705 // Savage, Mike, Williams, Karel (Eds.) (2008), *Remembering Elites*, Londres, Wiley-Blackwell // Spire, Alexis (2012), « Du nouveau chez les bureaucrates », *Gouvernement et action publique*, n°2, pp. 161-174 // Wagner, Anne-Catherine (2012), « L'internationalisation des élites : vers une recombinaison des classes dirigeantes ? », dans Gheorghiu, Minai Dinu, *La mobilité des élites. Reconversions et circulation internationale*, Iasi, Editura Universitatii Alexandru Ioan Cuza, pp. 79-96 // Whitfield, Lindsay (Ed.) (2009), *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press // Young, Zoe (2002), *A New Green Order? The World Bank and the Politics of the Global Environment Facility*, Londres, Pluto Press.