



HAL
open science

Qui pilote si personne ne gouverne ? La politique publique de protection sociale à Madagascar au prisme de l'analyse des réseaux sociaux

Jean-Philippe Berrou, Alain Piveteau, Thibaud Deguilhem, Delpy Léo, Claire Gondard-Delcroix

► To cite this version:

Jean-Philippe Berrou, Alain Piveteau, Thibaud Deguilhem, Delpy Léo, Claire Gondard-Delcroix. Qui pilote si personne ne gouverne ? La politique publique de protection sociale à Madagascar au prisme de l'analyse des réseaux sociaux. [Rapport de recherche] LAM CNRS 5115 - Sciences Po Bordeaux; GREThA CNRS 5113 - Université de Bordeaux; IRD - Institut de recherche pour le développement; AFD - Agence Française de Développement; Région Nouvelle-Aquitaine. 2020. hal-02918286

HAL Id: hal-02918286

<https://hal.science/hal-02918286v1>

Submitted on 20 Aug 2020

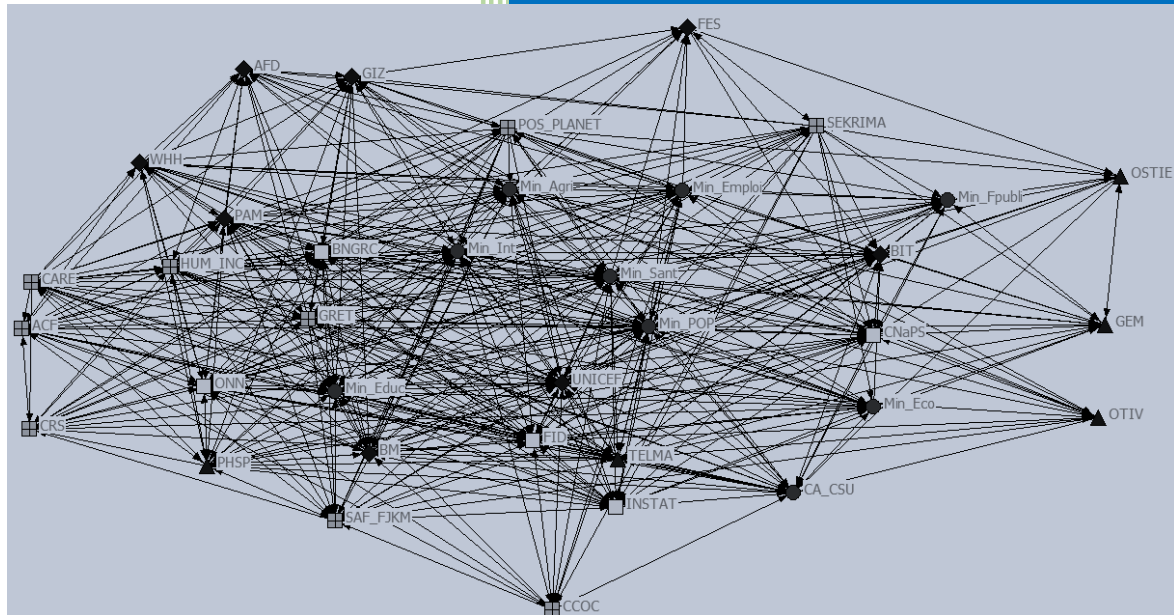
HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

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.

2020

Qui pilote si personne ne gouverne ?

La politique de protection sociale à MADAGASCAR
au prisme de l'analyse des réseaux sociaux



sous la direction de
Jean-Philippe Berrou & Alain Piveteau

auteurs

J.-P. Berrou, A. Piveteau, T. Deguilhem,
L. Delpy, C. Gondard-Delcroix



Qui pilote si personne ne gouverne ?

La politique publique de protection sociale à Madagascar au prisme de l'analyse des réseaux sociaux

sous la direction de

Jean-Philippe Berrou et Alain Piveteau

Auteurs

Jean-Philippe Berrou (UMR 5115 LAM – Sciences Po Bordeaux)

Alain Piveteau (UMR 8586 PRODIG – IRD, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

Thibaud Deguilhem (UMR 7533 LADYSS – Université de Paris)

Léo Delpy (UMR 5113 GREThA – Université de Bordeaux)

Claire Gondard-Delcroix (UMI RESILIENCE – IRD ; UMR GREThA – Université de Bordeaux)



Ce rapport a bénéficié d'une participation de ses auteurs à deux programmes de recherche financés par la Région Nouvelle Aquitaine. Le projet Protect (2018-2020), dirigé par Claire Gondard-Delcroix (IRD, GREThA, Université de Bordeaux), croise différentes échelles d'analyse de la protection sociale à Madagascar. Il mobilise la coopération décentralisée Aquitaine-Itazy. Le projet FaPPA (2018-2020), Faire des politiques publiques en Afrique, dirigé par Dominique Darbon (LAM, Sciences Po Bordeaux), soutenu également par l'Agence Française de Développement, est mené en partenariat avec So-Coopération. Les enquêtes de terrain ont été facilitées par des financements complémentaires de l'IRD et du LAM et par l'appui logistique du centre IRD à Antananarivo.

Que l'ensemble de ces partenaires et institutions de recherche qui ont permis et faciliter ce travail de recherche trouvent ici l'expression de nos sincères remerciements.

Les opinions et arguments développés dans ce rapport ne reflètent aucune vue officielle ou institutionnelle. Ils n'engagent que leurs auteurs.

Merci de citer ce rapport comme suit :

J.-P. Berrou & A. Piveteau (s. dir.), T. Deguilhem, L. Delpy, C. Gondard-Delcroix (2020). Qui pilote si personne ne gouverne ? La politique de protection sociale à Madagascar au prisme de l'analyse des réseaux sociaux, Document de travail, Projets PROTECT et FaPPA, Bordeaux, 110 p.

Résumé	6
Introduction	
La protection sans le développement	9
Hors de propos, hors de portée : la protection sociale sans transformation structurelle, 10 – Dilution et réémergence d’une idée : la formation d’un forum international « pro-protection », 12 – Pressions externes, conditions internes : le rôle des économies politiques nationales, 14 – Madagascar avant la mise en œuvre : analyser une politique publique en formation, 16	
Chapitre 1	
Le nouveau des politiques de protection sociale en Afrique et à Madagascar	19
Le développement des programmes de protection sociale en Afrique : entre pressions extérieures et économies politiques locales, 20	
L’expansion récente de la thématique : contexte international et dynamiques internes, 21 – L’économie politique des réformes de protection sociale en Afrique, 26	
Une mise en perspective des politiques de protection sociale à Madagascar, 32	
La malédiction de la croissance ou l’impossible règlement du conflit redistributif, 34 – La trajectoire de la protection sociale depuis les années 1960 : impulsions et répulsions, 36	
Chapitre 2	
Une approche par le <i>Policy network</i> : cadrage conceptuel et méthodologique	45
Retour sur le développement des approches par le <i>policy network</i> pour étudier les politiques publiques en Afrique, 45	
L’approche en termes de <i>policy networks</i> : étudier la fragmentation du processus de fabrication des politiques publiques, 45 – Le développement récent des <i>policy networks analysis</i> dans les pays du Sud, 53	
Positionnement conceptuel et méthodologique : de l’entrée analytique par <i>le policy network</i> des acteurs de la protection sociale à la collecte des données, 59	
Le <i>policy network</i> du GTPS comme point d’entrée analytique, 60 – Méthodologie de collecte des données : des frontières du réseau aux préférences politiques des acteurs, 63	
Chapitre 3	
L’élaboration de la politique de protection sociale à Madagascar : réseaux et coalitions d’acteurs	73
Une gouvernance de type « décentralisé » : leadership et appropriation de l’objet « protection sociale » dans le processus de construction de la politique publique, 74	
Qui gouverne ? Un réseau faiblement hiérarchique et un déficit de leadership, 75 – Qui est en désaccord, qui est influent ? De la défiance envers les acteurs gouvernementaux aux brokers, 79	
La traduction à Madagascar du compromis international sur la protection sociale : une coalition « pro-vulnérable » dominante et une coalition « pro-droit » marginalisée, 84	
L’identification de deux coalitions politiques et leur position respective dans l’arène relationnelle du GTPS, 84 – Pouvoir réputationnel et préférences politiques des acteurs, 93	
Conclusion	99
Bibliographie	103
Tableaux	
1 Recent African Social Protection Policy Developments	25
2 Middle income and Low income « models » of social protection in sub-Saharan Africa	29
3 Liste des 41 acteurs présents et actifs dans le GTPS	66

4 Indicateurs statistiques globaux par type de réseau	76
5 Top 10% des acteurs les plus centraux selon le type de réseau	78
6 Top 10% des acteurs les plus centraux (réseaux de désaccords et d'influences)	81
7 Les quatre groupes identifiés selon leur équivalence structurale	85
8 Densité évaluée globale et densité évaluée au sein des quatre groupes du réseau de collaborations	87
9 Densité évaluée au sein des et entre les quatre groupes du réseau de collaborations	87
10 Densité évaluée au sein des groupes et entre les groupes sur le réseau de désaccords	90
11 Répartition des acteurs par groupe selon l'objectif principal de la protection sociale à Madagascar	96
12 Répartition des acteurs par groupe selon l'instrument privilégié dans le contexte malgache	96

Figures

1 Indicateur 1.3.1 des ODD - % de la population couverte par au moins une prestation de protection sociale (couverture effective, 2015)	20
2 Nombre de programmes d'assistance sociale en Afrique subsaharienne par date de lancement	21
3 L'Afrique subsaharienne, seconde région à la croissance économique la plus forte	24
4 Des politiques publiques malgaches confrontées aux échecs répétés de la régulation sociale	34
5 Afrique : adoption d'une politique nationale de protection sociale (1997-2017)	41
6 Système de protection sociale à Madagascar (2015)	43
7 Graphes de réseau central regroupés par forme et type de gouvernance	55
8 Brokers du réseau d'information sur la coopération transfrontalière ouest africaine	56
9 Cadre général d'analyse des politiques de protection sociale en Afrique	60
10 Cadre d'analyse de l'élaboration de la politique de protection sociale à Madagascar : une entrée par le <i>policy network</i> du GTPS	62
11 Composition des groupes selon le statut institutionnel des organisations (public, privé, associatif)	86
12 Composition des groupes selon le type d'action principale (Urgence vs Développement)	86
13 Composition des groupes selon leur rapport à l'international	86
14 Distribution du pouvoir réputationnel par groupe	94
15 Idéal de la protection sociale par groupe (ratio du nombre de citations par nombre d'acteurs)	95
16 Domaines prioritaires de la protection sociale par groupe	97

Encadrés

1 L'Analyse des Réseaux Sociaux (ARS)	47
2 La boîte à outil de l'analyste des réseaux sociaux	49
3 Cinq hypothèses à propos de la fabrique de la politique de protection sociale à Madagascar	71
4 Les quatre indicateurs globaux retenus pour décrire la forme des réseaux	74
5 Les résultats au regard des hypothèses H1, H2 et H3	83
6 Méthode d'identification des coalitions	84
7 Les résultats au regard des hypothèses H4 et H5	98

Graphes

1 Réseau de collaborations (ensemble des liens)	75
2 Réseau de désaccords (ensemble des liens)	80
3 Réseau d'influences (ensemble des liens)	82
4 Graphe représentant les quatre groupes au sein du réseau de collaborations	88
5 Quatre groupes distincts d'acteurs au sein du réseau d'adhésions	89
6 Partage d'informations : la dépendance du groupe 3 vis-à-vis de la coalition « pro-vulnérable »	90
7 Les deux coalitions au sein du réseau de désaccords	91

L'intérêt croissant pour la protection sociale en Afrique depuis deux décennies entraîne un renouvellement des recherches académiques et de la littérature institutionnelle, entre approches techniques et évaluatives et travaux d'économie politique. Ces derniers ont pour singularité analytique de relier la performance des politiques de protection sociale à leurs modalités d'insertion et d'appropriation politique plutôt qu'à leur conception initiale et à la façon dont elles sont mises en œuvre.

Dans cette perspective, ce rapport est une contribution originale à l'analyse des politiques publiques dans les pays sous régime d'aide. Considérant la « fabrique politique des politiques publiques » comme un déterminant de leur succès, nous proposons ici une analyse empirique de la construction de la nouvelle politique de protection sociale à Madagascar. L'étude des relations entre les parties prenantes conduit à identifier les coalitions d'acteurs en présence et leur rôle dans les changements d'orientation en cours.

La stratégie empirique retenue croise et matérialise les approches de *policy network* et d'*Advocacy coalition framework* en les testant à partir des outils de l'analyse des réseaux sociaux. Elle s'inscrit dans la lignée de travaux sur les pays développés ou émergents, rares ou inexistantes dans les pays à faible revenu. Les données de réseau inter-organisationnel sont issues d'une enquête sociométrique et qualitative réalisée, en 2018 et 2019, auprès des organisations membres du Groupe de travail sur la protection sociale (GTPS). Sous l'égide du ministère de la Population, ce groupe est en charge de la fabrication de la politique de protection sociale à Madagascar.

Nous recherchons les coalitions d'acteurs politiques au sein du GTPS en étudiant la position de chaque organisation dans les réseaux de collaborations, de partage d'informations, d'adhésions, de désaccords et d'influences. Nous posons pour cela trois conditions multiplicatives : l'équivalence structurale au sein du réseau de collaborations qui permet d'identifier des groupes par l'application d'une méthode algorithmique de *blockmodeling* ; la plus grande densité des liens intra-groupes (vs inter-groupes) dans les réseaux de collaborations, de partage d'informations et d'adhésions ; la plus grande densité intra-groupes (vs inter-groupes) des liens de désaccords.

En complément, nous analysons la circulation des ressources au sein du réseau et la cohérence cognitive de chaque coalitions (proximité de valeurs entre acteurs). La démarche permet alors d'identifier la coalition de pouvoir, à forte capacité de mobilisation et d'influence, au cœur de la fabrique de la nouvelle politique de protection sociale.

Nous montrons que la conception qui s'impose à Madagascar traduit directement le déplacement de paradigme qui a eu lieu dans l'arène politique internationale au tournant des années 2000. Les cinq espaces relationnels étudiés rendent compte de la forme singulière de cette traduction dans le contexte institutionnel et politique malgache. Celui d'un État fragile, liquéfié, d'une incapacité chronique à régler le conflit redistributif, particulièrement en phase de croissance.

La politique de protection sociale est dominée par une « coalition pro-vulnérable », autrement dit « pro-cash », bien plus décisive que la seconde coalition « pro-droit ». Composée principalement d'acteurs issus du monde de l'urgence, la coalition dominante porte une vision relevant d'une problématique de sécurité économique, fondée sur l'appréhension de risques individuels et l'intégration marchande. Elle est organisée autour de la centralité de l'UNICEF et associe les deux ministères historiquement en charge de la protection sociale dans le pays ; le ministère de la santé et celui de la protection sociale.

L'analyse confirme le rôle surdéterminant des bailleurs de fonds internationaux. En position de contrôler le contenu des énoncés de la politique de protection sociale et les dispositifs d'action afférents, les négociations avec les acteurs publics nationaux demeurent faibles. Dans cette configuration où la défaillance du politique peut se lire jusque dans la marginalisation des acteurs issus de la société civile, l'offre globale externe tend à être hégémonique.

Ce résultat mérite pourtant la nuance. S'ils n'occupent pas de positions centrales, les acteurs gouvernementaux (ministères et agences) apparaissent souvent en position de *brokers*. Ils établissent des ponts entre des mondes séparés de la protection sociale. À défaut de gouverner la politique de protection sociale, l'État et son administration en relaient les principes et les idées. Cette fonction d'intermédiaire entre les grandes organisations internationales et la population, caractéristique d'un pays sous régime d'aide, confère à l'État un rôle de « courtier » propice à la reproduction de stratégies rentières.

Sans construction sociale et politique interne dense, la politique de protection sociale ne peut compter que sur la justesse et la pertinence d'une offre globale de protection et de son financement par l'aide. De ce point de vue, la formation d'un nouveau contrat social malgache créateurs de solidarités n'est pas à l'ordre du jour.

Mots Clefs : politique publique, protection sociale, Madagascar, idées, réseaux politiques, coalitions de causes, analyse de réseaux sociaux complets, relations inter-organisationnelles.

During the two last decades, the growing interest in social protection in African contexts leads to a renewal of academic research and institutional literature, between technical and impact evaluation and political economy approaches. These last approaches present an analytical singularity in the sense that they associate the performance of social protection policies to their methods of integration and political appropriation rather than to their initial conception and the way in which they are implemented.

From this perspective, this report is an original contribution to the analysis of public policies in countries under aid regime. Considering the “political construction of public policies” as a determinant of their success, we offer here an empirical analysis of the construction of the new social protection policy in Madagascar. By studying the relationships between the stakeholders’ organizations in this public policy, we seek to identify the coalitions of actors and their role in the current policy changes.

The empirical strategy used in this report is based on two theoretical and analytical approaches: the policy network and Advocacy Coalition Framework (ACF) approaches. In line with studies in developed or emerging countries -but still rare or nonexistent in low-income countries- we use classical tools developed by Social Network Analysis (SNA). Our inter-organizational network data come from an original survey (sociometric questionnaire and qualitative interviews) conducted in 2018-2019 with the organizations of the Working Group on Social Protection (GTPS). Under the aegis of the Ministry of Population, this GTPS is in charge of the production of the social protection policy in Madagascar.

Two complementary steps support our empirical strategy. Based on the structural analysis of social protection networks, we use three multiplicative criteria to identify coalitions of political actors. Firstly, a coalition necessary brings together structural equivalent actors within the network of collaborations (we applied a blockmodeling algorithm). Secondly, the coalition's subnetwork has higher within-group density than inter-group density on collaboration, sharing information and agreement ties. Lastly, the coalition's subnetwork has higher between-group density than within-group density on disagreement links.

In addition, we analyze the circulation of resources within the network and the cognitive coherence of each coalition (proximity of values between actors in the coalition). This approach then allows us to identify the most powerful coalition, with a strong capacity for mobilization and influence on the construction of the new social protection policy.

We show that Madagascar's dominant approach on social protection directly reflect the paradigm shift that took place in the international political arena at the turn of the 2000s. The five relational spaces studied report the singular form of this translation in the Malagasy institutional and political context: that of a fragile and liquefied State with a chronic inability to resolve the redistributive conflict, specifically during growth phases.

The social protection policy is dominated by a "pro-vulnerable coalition", in other words, "pro-cash", which is much more decisive than the second "pro-rights" coalition. Composed mainly of actors coming from the emergency sector, the dominant “pro-vulnerable” coalition promotes an approach of social protection anchored in a vision of economic security that rests on the understanding of individual risks and market integration. It is organized around UNICEF – most central actor in the network - and associates the two ministries historically in charge of social protection in the country: the Ministry of Health and the Ministry of Social Protection.

The network analysis confirms the over-determining role of international donors. They control the contents of the social protection policy statements and the related actions. Negotiations between international organizations and national public actors remain weak. In this specific configuration where the failure of the policy can be seen in the marginalization of actors from civil society, the external global offer tends to be hegemonic.

However, this result deserves to be qualified. If they do not occupy central positions, government actors (ministries and agencies) often appear in the position of brokers in the policy network. They build bridges between separate worlds of social protection. If they do not govern social protection policy, the state and its administration relay or disseminate its principles and ideas. This function of intermediary between the major international organizations and the population, which is characteristic of a country under an aid regime, gives the State a "broker" role that is very conducive to the reproduction of rent-seeking strategies.

Without a dense internal social and political construction, social protection policy can only count on the accuracy and relevance of a global offer of social protection and its funding through aid. From this point of view, the formation of a new Malagasy social contract creating solidarity is not on the agenda.

Keywords: Public Policy, Social Protection, Madagascar, Ideas, Policy Networks, Advocacy Coalitions, Complete Social Network Analysis; Inter-organizational relationships.

Introduction

La protection sans le développement

En réalité le marché du travail n'a pu conserver sa fonction principale qu'à la condition que les salaires et les conditions de travail, les qualifications et les réglementations fussent tels qu'ils préserveraient le caractère humain de cette marchandise supposée, le travail.

K. Polanyi, 1944 (trad. 1983 : 237)

La protection sociale regroupe l'ensemble des mécanismes et dispositifs de prévoyance collective qui permet à une société de se protéger face aux conséquences de risques sociaux tels que la maladie, la vieillesse, le handicap, le chômage, la maternité et l'exclusion sociale. Dans les pays à revenu élevé, les systèmes nationaux de protection sociale sont issus d'une histoire politique longue dont on situe l'origine aux premières lois sur les pauvres dans l'Angleterre du début du XVII^{ème} siècle. Les innovations produites au cours du temps pour adapter les principes de l'assurance, de l'assistance et de la solidarité aux contraintes économiques et politiques contemporaines ont façonné différents systèmes de protection suivant des rythmes et des modalités propres à chaque configuration nationale (Esping-Anderesen, 1999 ; Sharpf & Schmidt, 2000 ; Barbier, 2002 ; Gilbert & A. Van Voorhis, 2017 ; Barbier & Théret, 2018).

Dans les pays économiquement les plus pauvres, catégorie de classement à laquelle appartient sans conteste Madagascar, la protection sociale reste hors de portée d'une très grande majorité des populations. Sans transformation profonde, les modèles et dispositifs hérités des administrations coloniales ne correspondent pas aux conditions économiques réelles de la reproduction des ressources et, plus précisément encore, de la forte segmentation des marchés du travail. A Madagascar où 92% des emplois sont non-salariés (dont 46% sans rémunération), seule 4% de la population active occupée bénéficie d'une forme de protection sociale (Nations Unies – CEA 2016). Le rattachement des assurés au régime de Sécurité sociale (cotisation et droits) ne concerne que la très faible partie de la population, essentiellement urbaine, qui justifie d'une activité salariée dans la fonction publique, dans les entreprises d'État ou dans les grandes entreprises du secteur privé formel. A défaut d'une politique de protection repensée, la structure d'emplois, celle d'une économie qui n'a pas engagé de transformation structurelle, conduit donc à la reproduction d'un système de protection sociale duale caractéristique de la situation coloniale en Afrique, c'est-à-dire fortement inégalitaire et dont la plus grande partie de la population est exclue (Destremeau, 2003).

Hors de propos, hors de portée : la protection sociale sans transformation structurelle

Le constat somme toute banal voire tautologique pour les pays pauvres d'une protection sociale globalement défaillante traduit deux considérants sur la protection sociale dont le rejet ou le dépassement au début du millénaire est au principe d'une habilitation nouvelle des politiques de protection sociale dans les pays en développement et à Madagascar en particulier, dont l'analyse forme l'objectif principal du présent rapport.

Le premier considérant, d'inspiration polanyienne, attribue l'émergence des systèmes nationaux de protection sociale au développement du salariat dans les capitalismes contemporains et à l'action sociale des États modernes. Au plan théorique, la protection sociale peut être définie comme « ce qui assure les conditions économiques de la reproduction de la ressource naturelle "primaire" qu'est, tant pour l'activité économique que pour le pouvoir politique, la population et son "capital de vie" » (Théret, 1997 : 204). Pour Lautier (1995 : 483), elle participe de la définition du social comme « ensemble de médiations entre ordre économique, politique et domestique »¹. Historiquement, la protection sociale se présente comme une réponse des sociétés à la tentative, vaine mais bien réelle, de désencastrement social de l'ordre économique – d'institution de marchés autorégulés – et comme la condition même, parce que d'humanité, de fonctionnement des nouveaux marchés concrets, en particulier des marchés du travail naissants². Au-delà d'un impératif moral comme le précise Lautier (2013 : 189), deux objectifs fondent ainsi toute politique de protection sociale : un objectif économique d'amélioration de la productivité et un objectif politique de contrôle et/ou de pacification sociale.

Les économies non-industrialisées dans lesquelles l'extension des transactions marchandes n'a pas encore atteint le travail demeurent, en conséquence, à grande distance institutionnelles des conditions qui ont historiquement prévalu à la mise en place de politique de protection sociale. Si un fort essor de la protection sociale peut être constaté dans les grands émergents selon les données de l'OIT (Collombet, 2014 : 25-26), ce n'est pas le cas dans les pays les plus pauvres. D'un certain point de vue,

¹ Cité par Théret (1996 : 3).

² Dans la « Grande transformation » parue en 1944, Polanyi défend la thèse que, pendant un siècle, la dynamique de la société moderne a relevé d'un double mouvement « porté par des conflits de classes ». Le premier, l'extension des marchés autorégulés, a fait face à un contre-mouvement visant la protection de la société. « *En réalité le marché du travail n'a pu conserver sa fonction principale qu'à la condition que les salaires et les conditions de travail, les qualifications et les réglementations fussent tels qu'ils préserveraient le caractère humain de cette marchandise supposée, le travail* » (Polanyi, 1983 : 237). Incompatible avec le principe d'autorégulation des marchés consubstantiel à l'utopie libérale, la protection sociale en est le mécanisme social réactif et la condition permissive. Dans les sociétés industrielles modernes, elle est la solution, impulsée et garantie par l'État central, à la mise en tension de deux institutions concurrentes dans le capitalisme : le « droit de vivre » et le « système salarial » (*op. cit.*).

la relation de protection restant d'ordre domestique et familiale, à l'image d'une grande part de l'activité économique, elle n'a pas été ré-instituée dans le cadre d'un jeu relationnel nouveau entre L'État-providence (*Welfare State*³), les familles et les organismes de la protection ; un jeu relationnel dont la raison d'être tient à la nécessité de reconstituer « le lien social dissout par la libération des forces du marché » et à l'obligation de réduire la distance que le salariat a institué entre l'ordre économique et l'ordre domestique (Théret, 1997).

Le second considérant est une conséquence logique du premier. Il fait de l'extension du salariat formel et de l'État-providence, au fondement des régimes bismarckiens (principe contributif, logique assurantielle, mode de gouvernance paritaire) et des régimes beveridgiens (principe non contributif, logique de solidarité, mode de gouvernance républicain) qui prévalent dans économies développées, les deux moteurs centraux de l'extension de la protection sociale. En Afrique, à Madagascar plus encore où la dynamique économique « ne cesse de régresser depuis l'indépendance » (Razafindrakoto et *al.*, 2017), ces conditions institutionnelles de développement n'ont pas été réunies. Les régimes de protection sociale de tradition bismarckienne ne sont jamais parvenus à déborder l'espace restreint du salariat formel, que ce soit sous l'effet de contributions ajustées à la nature des activités non-salariées agricoles, commerciale ou artisanales ou que ce soit sous l'effet de l'organisation d'un transfert des « caisses d'assurance des salariés vers les non-salariés et les inactifs » (Lautier, 2013 : 197). La protection sociale contributive, dont le dispositif institutionnel mis en place au cours de la période coloniale est repris et prolongé par le nouvel État indépendant⁴, ne s'est pas diffusée en dépit d'un appui et d'une assistance technique conduite par le BIT depuis 1962 (OIT, 2005). Quant à la protection sociale non contributive, fondée dans les sociétés industrielles sur un mécanisme de solidarité financé par l'impôt et administré directement ou indirectement par l'État, elle demeure fragile⁵ à l'image de ces derniers et regroupe, jusqu'à ce jour, une multiplicité de programmes d'assistance ciblés, financés principalement par l'aide internationale.

³ On n'entrera pas ici dans le débat sur la pertinence de l'assimilation des deux notions (Barbier, 2002 ; Merrien, 2017).

⁴ Prolongeant le code du travail des territoires d'outre-mer promulgué en 1952, une sécurité sociale a été instaurée par l'ordonnance n° 62-078 du 29 septembre 1962 créant pour les travailleurs du secteur privé la caisse nationale d'allocations familiales et d'accidents du travail qui sera remplacée avec la loi n° 68-023 du 17 décembre 1968 instituant un régime de retraites par la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNaPS) toujours active (Razafimaharo, 2014).

⁵ On fait référence ici au classement établi selon la méthode du *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) de la Banque africaine de développement qui, depuis 2012, range Madagascar parmi les États « fragiles » (UNICEF, 2017 : 11) ; une notion post-11 septembre 2001 entrée dans le langage commun des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et censée capter l'incapacité des États et des politiques publiques à garantir la sécurité et le bien-être des populations.

L'histoire de la protection sociale dans les pays pauvres aurait pu, dans l'attente d'un développement économique, s'arrêter là ; l'incapacité à franchir un seuil rendant illusoire et utopique toute velléité d'institution d'une politique de protection sociale susceptible d'améliorer considérablement et durablement les pratiques sociales de la protection. Organisées, pour l'essentiel, en dehors d'un tel cadre actif de politique publique, les pratiques sociales de protection sont d'abord mises en œuvre localement par les familles, organisées en fonction de rapports de parenté, à l'appui de mécanismes de transferts, de dons réciproques, d'accords, de règles de partage et de transactions multiples qui relèvent principalement d'un ordre économique domestique (Rakotonarivo, 2010 ; Sandron, 2008 ; Gondard-Delcroix & Rousseau, 2004 ; Blanc-Pamard, 1998).

Dilution et réémergence d'une idée : la formation d'un forum international « pro-protection »

L'idée de la protection sociale comme politique publique de développement à part entière et volontaire⁶ ré-émerge à la faveur d'un constat d'échec des politiques conventionnelles souligné, une première fois, par la crise économique en Asie de l'Est (Holzmann & al. 1999/2000 ; Holzmann & al. 2003 ; Merrien, 2013) et, une seconde fois, par le risque de crise systémique éprouvé en 2008 (Polet, 2014).

Durant la période des ajustements structurels qui met fin aux politiques de transformation structurelle, la protection sociale est dénuée de la moindre utilité. Assimilée par la théorie économique standard (Favereau, 1989) à un centre de coût inefficace, elle n'a plus voix au chapitre, *a fortiori* lorsque qu'il s'agit de prendre pour cœur de cible la dépense publique en soumettant l'octroi des aides et des prêts internationaux à la mise en place de programmes de stabilisation budgétaires censés répondre à la double faillite institutionnelle et économique des États⁷.

Dans la « sagesse dominante » qui succède à celle des ajustements structurels au cours des années 1990, la protection sociale est diluée dans des stratégies « ultra-ciblées » de lutte contre la pauvreté (Lautier, 2013b). Elle n'est alors envisagée que sous la forme « pragmatique et minimaliste » de filets de sécurité sociale (*social safety nets*) visant les « vrais pauvres » (Polet, 2014 : 14). Permisses par la technique économique devenue technique de gouvernement⁸, ces stratégies pro-pauvres ciblent les individus et leurs comportements en écartant *a priori* toute action sur les « structures » (Lautier, 2002 : 142). La protection sociale disparaît derrière l'impératif moral, celui de la réduction du nombre de

⁶ Ou comme « forme propre, c'est-à-dire présente en tant qu'ensemble de nouvelles institutions destinées à recomposer le lien social dissout par la libération des forces du marché » (Théret, 1996 : 167).

⁷ La Banque mondiale « dénonce » alors la protection sociale des travailleurs comme inefficace économiquement et injuste socialement (Merrien, 2013).

⁸ Centrée sur le repérage et la classification, elle substitue à l'analyse des rapports sociaux une taxonomie sociale.

pauvres. A l'ère du néo-libéralisme, il participe du mouvement de dépolitisation des techniques de gouvernement (Darbon, 2009 ; Lautier, 2002 ; Hibou, 1998) ou, ce qui revient au même, de dépolitisation des modes de légitimation des politiques publiques.

Ce n'est qu'à compter du début des années 2000, après trois décennies de mise en sommeil et à l'issue d'un constat d'inefficacité des programmes pro-pauvres « ultra-ciblées »⁹, que le débat sur la protection sociale change de registre et se ré-ouvre aux pays en développement. L'impossibilité économique et institutionnelle de perpétuation et d'extension des « vieux » schémas de la protection qui leur avait été jusque-là opposée s'efface au prix d'un travail politique de reconceptualisation des programmes sociaux. Celui-ci ne s'entend qu'en l'inscrivant dans la continuité des stratégies de lutte contre la pauvreté. Il repose fondamentalement sur une perception accentuée, depuis le 11 septembre 2001, du risque global que représente la pauvreté de masse et sur la redécouverte opportune des « vertus productives » de la dépense sociale¹⁰ (Polet, 2014 : 15). Cette possible conversion tardive à l'évidence polanyienne d'une relation¹¹ indéfectible et dorénavant globalisée entre sociétés (protection) et marchés (développement économique), peut aussi bien être le signe avant-coureur d'un nouveau modèle de *Welfare Capitalisme* (Hanlon et al., 2010) qu'une simple concession faite au catéchisme économique des bailleurs de fonds internationaux (Hibou, 1998) sans réelle perspective de *Grande transformation* – amenant « le système économique [à] cesse[r] de déterminer la loi de la société » (Polanyi, 1983 : 322). On peut dès à présent formuler l'hypothèse suivante : l'indice d'une telle transformation, celle de la mise en place même progressive d'une politique publique qui permette à la société dans son ensemble de se protéger elle-même¹², est donné par le fait que cette politique prenne en charge le risque social ou collectif que l'on sait irréductible à la somme des risques individuels (Théret, 2018).

En envisageant, une première fois en 2002, de repenser l'approche de la protection sociale dans le cadre de la révision de son Document stratégique de lutte contre la pauvreté, Madagascar, appuyé

⁹ Ce que Lautier (2013b) analyse précisément dans le cas de l'Amérique latine.

¹⁰ La Banque mondiale s'inscrit dans une justification instrumentale de la protection sociale. Elle en fixe les limites au regard de ses effets sur le développement économique : « La gestion du risque social [...] peut (le) favoriser en encourageant la prise de risques [...] mais elle peut aussi le freiner en éliminant le risque et en incitant les individus à modifier leur comportement. [...] le manque d'instruments de gestion du risque est un obstacle à la prise de décisions efficaces et à la croissance économique. [...] Prendre des risques est un comportement productif, et le risque peut être considéré comme un facteur de production. [...] Toutefois, la fourniture d'instruments de gestion du risque peut également inciter les individus à adopter des comportements qui ont des effets préjudiciables sur le développement économique. [...] L'expérience des pays de l'OCDE montre que l'accroissement de la protection contre le risque par un État providence réduit l'esprit d'entreprise. » (Holzmann & Jorgensen, 2000).

¹¹ Relation dont l'histoire nous apprend les conséquences tragiques lorsque, prenant le pouvoir, l'utopie libérale prétend s'en abstraire (Polanyi, 1983).

¹² Définition quasi-littérale de la « protection sociale » rappelée par B. Théret (2018).

entre autres organisations internationales par la Banque mondiale¹³, illustre concrètement le changement de perspective dont il vient d'être question. La protection sociale continue de relever d'un « gouvernement ciblé des pauvres ». Mais elle se voit pleinement habilitée en tant que politique publique lors de l'abandon de « l'ultra-ciblage » pour un « ciblage large » (Lautier, 2013b). Ce passage correspond au déplacement de la rhétorique de « la lutte contre la pauvreté » vers celle plus vaste de la « vulnérabilité » ou de la « gestion du risque social » devenue, pour la Banque, le nouveau cadre théorique de la protection sociale¹⁴.

Un « forum »¹⁵ international s'est en effet constitué à partir des travaux d'experts, de prises de positions des professionnels du développement, d'initiatives d'États et d'acteurs privés de la protection en faveur de la mise en œuvre de politiques de protection sociale. L'Organisation internationale du travail (OIT) prend à son tour une initiative pour étendre la protection sociale aux pays en développement¹⁶ avant d'adopter, en juin 2012, la recommandation 202 sur les socles nationaux de protection sociale. Au-delà de ces deux protagonistes, d'autres organisations internationales de développement s'engagent telles que le PNUD ou le *Department for International Development* du Royaume-Uni (DFID), l'UNICEF, le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Des conférences internationales sont mises en place, des ONG internationales comme Oxfam mais aussi des agences de coopération bilatérale et des pays émergents se positionnent au premier rang desquels, le Brésil et l'Afrique du Sud (Merrien, 2013 : 74-80). L'enjeu de la protection sociale, le fait que le sujet apparaisse comme une priorité politique, ré-émerge donc à l'échelle internationale, au sein et entre les organisations internationales, avant d'être éventuellement porté ou reconstruit par les acteurs locaux concernés.

Pressions externes, conditions internes : le rôle des économies politiques nationales

Au centre des préoccupations et principes de cette « coalition de causes complexes » apparaissent trois points d'appui sur lesquels repose la formation graduelle d'un nouvel esprit pro-protection sociale. On retient, en premier lieu, le fait de concevoir la protection sociale comme une politique globale

¹³ On consultera sur ce point précis le document intitulé « Stratégie nationale de protection sociale » disponible en ligne (<https://docplayer.fr/17759736-Strategie-nationale-de-protection-sociale-madagascar.html>) et, plus spécifiquement, le chapitre 18 du *Recueil de notes de politique pour Madagascar* (Banque mondiale, 2014 : 318-319).

¹⁴ Le document de travail n°0006 sur la protection sociale publié en 2000 par le directeur et le directeur adjoint *Protection sociale du Réseau du développement humain* de la Banque mondiale présente ce cadre théorique (Holzmann & Jorgensen, 2000). On pourra aussi consulter l'article que le premier co-publie deux ans plus tard dans la revue *Tiers-Monde* pour présenter le concept de gestion du risque social et son utilité dans l'évaluation des risques et de la vulnérabilité (Holzmann & al., 2003).

¹⁵ En référence à la notion de forum développée par Jobert (1994) dans son analyse du tournant néo-libéral. Cf. Bousquet & Muller (2005) et Darbon & al. (2018b : 14).

¹⁶ *Social Protection Floor Initiative* (ILO & WHO, 2009), cf. Merrien (2013 : 71).

et permanente, non plus comme une stratégie sériée et transitoire (Voipio, 2007). Dans une large mesure, cela conduit au deuxième point qui accorde à la protection sociale le statut d'outil privilégié pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Enfin, pour troisième point d'appui, le plaidoyer qui se dessine repose sur la « pertinence [ou la célébration] d'une nouvelle génération de dispositifs non contributifs ». Polet (2014 : 15-18) les répartit en trois grands types distinctifs, tous éloignés de la philosophie originelle de l'ultra-ciblage. Des programmes de transfert monétaire conditionnel à l'image de *Progressa* au Mexique (1997), *Familias en Accion* en Colombie (1999), *Bolsa Família* au Brésil (2003) ou *Indian National Rural Employment Guarantee Scheme* en Inde (2005). Des régimes de pension non contributif tels que l'allocation *Beneficio de Prestação Continuo* indexée sur le salaire minimum brésilien et versée sous condition de ressources. Des programmes pour augmenter l'accès des populations pauvres aux soins de santé comme dans le cas, par exemple, du développement d'une couverture maladie non contributive associée à un panier de biens garantis.

L'alliance objective qui se dessine sur la scène internationale se fait pourtant *a minima*. Moins qu'à la figure du consensus, elle renvoie à celle du compromis (Boltanski & Thévenot, 1991). La réflexion sur la protection sociale « continue d'opposer des communautés épistémiques et des organisations » suivant deux grandes perspectives (Hickey et Seekings, 2017). Concurrentes selon Merrien qui rend compte de la trajectoire de leur rapprochement (2013 : 71-76), elles sont indissociables selon Lautier (2013b : 187-188) pour qui l'objectif d'universalisation des droits est immanquablement lié à l'idée de la protection sociale, là où il demeure étranger à celui de la lutte contre la pauvreté. La première perspective, instrumentaliste, étayée par l'orthodoxie économique s'exprime en termes d'efficience. Elle regroupe les tenants d'une approche centrée sur la vulnérabilité et la gestion du risque social avec la Banque mondiale pour chef de file. La seconde perspective appréhende la protection en termes de droits sociaux. Elle met l'accent sur les inégalités structurelles et revendique le potentiel de transformation d'une politique de protection sociale qui, au-delà de dispositifs techniques et opératoires propauvres, vise les statuts et les droits (mesures législatives). Le DFID, l'*Institut of development studies* (IDS) puis l'OIT sont reconnus pour s'engager en ce sens dans l'arène internationale et peser efficacement sur l'agenda international (Merrien, 2013 : 76).

Le déplacement de paradigme dont il est fait état, nous l'avons esquissé plus haut, part de programmes sociaux conçus et adoptés par des pays d'Amérique latine, Mexique et Brésil dans un premier temps. S'ils sont rapidement relayés par les milieux « académiques », tels que l'IFPRI¹⁷, et les Banques de développement, c'est bien dans les conditions internes de leur adoption et de leur développement que

¹⁷ L'*International Food Policy Research*, organisme privé sans but lucratif dont le siège central est à Washington, est un acteur central de l'expertise globalisée dans le domaine des politiques agricoles.

l'on trouve les raisons de cette diffusion (Lautier, 2013b : 177). En Amérique Latine, elles sont d'abord définies par l'échec des politiques sociales, comprenant la génération des programmes d'assistance ciblées. La recherche par les gouvernements en place d'outils assistanciers nouveaux réunissant une coalition d'acteurs très large et électoralement porteuse (*op. cit.*) trouve dans le consensus qui domine alors autour des *Conditional Cash Transfer* (CCT) un allié cohérent et conforme selon¹⁸ Lautier (2013b) tout autant qu'inattendu.

En Afrique, où le mouvement est plus tardif à l'exception des pays d'Afrique du Nord et des économies rentières, la variété des dispositifs de protection sociale¹⁹ rend compte d'une réalité où, là encore, les conditions internes et politiques comptent. Il serait vain, dans des pays pour la plupart sous régime d'aide, de nier la nature fortement transnationale de la gouvernance et le poids des logiques de transferts (Hagmann & Péclard, 2010). Mais il serait tout aussi vain de contester à l'État et aux actions publiques d'être le produit de processus de négociations beaucoup plus complexes impliquant les jeux politiques et électoraux internes, la relation de l'État à la société et les pressions populaires (Darbon & *al.*, 2018b : 20). Les considérations d'économie politique, propre à chaque situation nationale, ne se résument donc pas à un jeu unilatéral de pressions et d'incitations externes. Ce sont bien les impératifs politiques nationaux plus que les pressions externes que Hickey et *al.* (2018) retiennent pour rendre compte de différents degrés d'engagement des pays en faveur de la protection sociale.

Madagascar avant la mise en œuvre : analyser une politique publique en formation

Analyser la politique de protection sociale à Madagascar, c'est comprendre les effets du déplacement de paradigme dont nous venons de rendre compte au plan international, sur le processus d'élaboration de la nouvelle politique publique dans ce secteur. Au regard de cette brève histoire des représentations les plus actives de la protection sociale (problèmes et solutions), si Madagascar s'est impliqué relativement tôt dans l'énonciation de nouveaux principes, ce n'est que très récemment, en 2015, avec la rédaction d'un document de *Politique nationale de protection sociale*, officielle depuis le 15 septembre de la même année (MPPSPF, 2015), que l'on peut raisonnablement acter le lancement du processus dans le pays. Au terme d'une trajectoire erratique, nourrie d'impulsions externes et soumises aux crises politiques internes, ce document de politique nationale constitue une étape décisive. Elle sera suivie, deux ans plus tard, par la promulgation de la loi 2017-028 et les décrets associés 2017-327

¹⁸ Parmi les éléments de cette conformité l'auteur retient le faible coût, le meilleur ciblage ex-post (peu de non-pauvres bénéficiaires), le peu de désincitation au travail et l'*empowerment* au cœur du cash.

¹⁹ Pour s'en convaincre, on consultera par exemple le chapitre « Suivi de l'évolution de la protection sociale » en Afrique du Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019 publié par l'OIT (2017 : 133-145) ou, sur un autre plan, l'analyse critique des systèmes de protection sociale en Afrique de Otoo & Osei-Boateng (2014).

et 2017-844 portant respectivement création d'une structure de coordination des actions de protection sociale, le Groupe thématique sur la protection sociale (GTPS), et de l'annuaire des interventions et de registres des ménages vulnérables dans le cadre des actions de protection sociale du régime non contributif (Gondard-Delcroix & *al.*, 2019). L'étude de la politique de protection sociale à Madagascar concerne, dans la suite de ce rapport, l'étape singulière dans laquelle elle se trouve encore : celle de la définition du problème et de l'identification de nouvelles solutions par une multitude d'acteurs.

Le présent rapport propose en conséquence de répondre à une question simple. S'agit-il d'une politique publique nouvelle comme le suggère la réalité nominative qui s'impose à partir de 2015 ? Une réponse positive suppose une appropriation de l'enjeu par les élites locales tant dans leurs propositions d'action que dans le passage de la lutte contre la pauvreté à l'institution d'une protection sociale, autrement dit dans le soutien à ce nouveau référentiel (Niño-Zarazúa & *al.*, 2012 : 174). L'analyse de la politique publique accorde alors de l'importance aux discours, aux représentations, aux répertoires symboliques et techniques mobilisés dans le débat ainsi (et surtout) qu'aux coalitions d'acteurs qui les portent. Ce qui amène une seconde question : quelles sont les coalitions influentes de causes et d'acteurs dans le processus toujours en cours d'élaboration et de mise en ordre de la politique nationale de protection sociale ? Plus directement encore que la première, elle organise notre travail empirique sur la fabrication de la politique de protection sociale à Madagascar.

Pour mener à bien cette étude, l'approche en termes d'analyse de l'action publique que nous retenons privilégie les approches de *policy network* et d'*Advocacy Coalition Framework* (Laumann & Knoke, 1987 ; Jenkins-Smith & Sabatier, 1994 ; Ingold, 2011 ; Varone & *al.*, 2016 ; Knoke & Kostiuhenko, 2017 ; Weible & *al.*, 2019). On matérialise et teste ces approches par le recours à l'Analyse des réseaux sociaux (ARS) pour ce qu'ils permettent d'appréhender et de mettre en évidence « la complexité et le caractère non hiérarchique et non linéaire des processus d'élaboration des politiques publiques » (Boussaguet & Muller, 2005).

Dans la perspective méthodologique tracée par le Livrable n°1 du projet FaPPA (Darbon & *al.*, 2018a), notre objectif principal, en partant de la liste des partie-prenante du GTPS, consiste à l'appui d'une analyse de réseau inter-organisationnel à : identifier les acteurs collectifs clefs de la séquence de politique publique en cours, qu'ils soient issus de la sphère public, privé ou de la société civile ; à cartographier et à mesurer l'intensité de leur relations et interactions à travers la construction de six réseaux relationnels (collaborations, partage d'informations, accords, désaccords, influences, relations interpersonnelles) ; à rendre compte des communautés d'idées, de valeurs et de logiques d'actions différenciées (cadres cognitifs) qui fondent ces relations ; à analyser les coalitions et les représentations dominantes.

La première partie situe la problématique contemporaine de la protection sociale à Madagascar en la replaçant dans le contexte africain (1). La deuxième partie développe le cadre conceptuel du *policy network*, puis présente et défend la méthode choisie pour rendre compte des réseaux, des alliances, des conflits, des intérêts et des possibles points de blocage constitutif du processus en cours de politique de protection sociale (2). La troisième partie expose et discute les résultats transitoires issus des données d'enquêtes récoltées au cours de l'année 2018 (3).

La conclusion revient sur l'hypothèse transversale du projet FaPPA. Si la « fabrique politique des politiques publiques » (Zittoun, 2013) est un déterminant oublié de leur succès – particulièrement en Afrique où les analyses en termes d'*evidence-based policy* tendent, au nom d'une possible connaissance objective des politiques sociales qui « marchent », à passer par pertes et profits la logique de construction sociale (politics) –, l'analyse de la configuration actuelle des coalitions d'acteurs de la protection sociale à Madagascar suggère un poids encore surdéterminant des organisations internationales de l'aide et une faible insertion de cet enjeu sectoriel dans l'espace politique national. La forme du réseau, dense et fermé, signale un vrai défi de gouvernance qui fait écho à la défaillance générale de l'État malgache et à l'absence de mécanismes de coordination alternatifs. Si la coalition dominante comprend des acteurs de pouvoir, publics et nationaux, en particulier le Ministère de la population, de la protection sociale et de la promotion de la femme, elle paraît, à l'image d'un Bernard l'Hermite, se glisser assez naturellement dans les institutions de l'urgence et de la lutte contre la pauvreté sans engager, si ce n'est à la marge, de changement significatif de référentiel. Les opérations de *Cash-transfers*, conditionnels ou pas, sont à ce titre les plus emblématiques du rapport de force actuel. Sur le terrain de la protection, les questions du manque de coordination et de la pertinence d'aides extérieures limitées dans le temps demeurent centrales. Le cheminement vers l'universalisation pourrait cependant trouver dans la mise en place encore limitée de la Couverture sociale universelle (CSU) la raison d'un rebond.

Chapitre 1

Le renouveau des politiques de protection sociale en Afrique et à Madagascar

Social protection is not a new instrument in Africa. Many African countries implemented a range of social protection measures after independence, including the provision of free health care and pensions for government employees, as well as food and agricultural subsidies. However, following the implementation of structural adjustment programmes (SAPs) in the 80s, domestic expenditure on these items was reduced, and many programmes were scaled down or terminated.

Slater & McCord (2009 : 10)

Are countries in sub-Saharan Africa about to embark on a rapid expansion of social protection as has been the case in South Asia and Latin America? Or is social protection a(nother) donor fad likely to peter out and be quietly forgotten when donors move to the next new game in town?

Niño-Zarazúa & *al.* (2012 : 163)

Le développement par l'OIT de tout un ensemble de normes internationales consolide depuis des années le cadre normatif du droit à la sécurité sociale. Il comprend à ce jour 16 normes censées orienter les politiques nationales de protection sociales. La plus récente, sur laquelle nous reviendrons, la recommandation n°202 sur les socles de protection sociale, traduit l'engagement pour un niveau élémentaire de sécurité sociale universelle, pour une gamme de prestations de plus en plus large et un niveau supérieur de protection. Cet engagement est désormais inclus dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les ODD. Sur le double registre du droit international et de la recommandation, la protection sociale progresse. Elle regroupe selon l'OIT les prestations à l'enfance et aux familles, la protection de la maternité, les aides aux chômeurs, les prestations en cas d'accident du travail et de maladies professionnelles, les prestations de vieillesse, d'invalidité et aux survivants. Les systèmes de protection sociale peuvent intervenir ou non dans tous ces sous-secteurs stratégiques en combinant des régimes contributifs et non contributifs (OIT, 2017 : 1).

Malgré cela, 71% de la population mondiale n'a pas ou partiellement accès à un système complet de protection. Le droit à la sécurité sociale n'est pas une réalité en dépit d'une progression significative et générale à l'échelle du globe, du nombre de branches légalement couvertes (op. cit. : 6). On va pouvoir le constater pour l'Afrique dans un premier temps, puis pour Madagascar dans un second temps, de grandes lacunes subsistent dans le niveau de la couverture légale et, davantage encore, dans le niveau de la couverture effective.

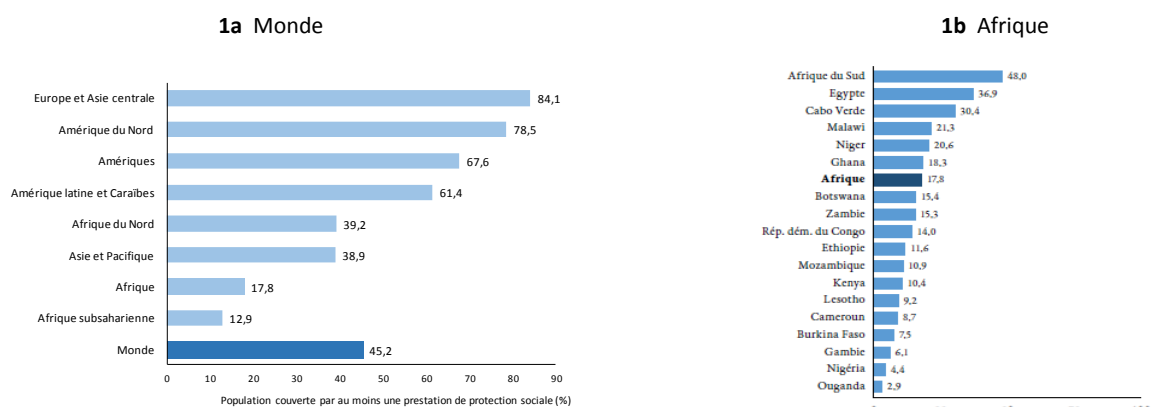
Le développement de la protection sociale en Afrique : entre pressions extérieures et économies politiques locales

L'état comparatif de la protection sociale en Afrique ne laisse aucun doute sur son niveau de développement en dépit d'efforts d'investissements réels dans des dispositifs de protection non contributifs et d'un taux de croissance annuel moyen élevé depuis deux décennies qui, aujourd'hui, semble ralentir. Bien que la région puisse bénéficier des possibilités offertes par le dividende démographique, amoindri en Afrique subsaharienne au cours des années 2000 après l'effondrement des services publics (Giraud et *al.*, 2019), elle semble confrontée à une baisse de ses capacités financières susceptibles de compliquer un peu plus le développement des systèmes de protection sociale (OIT, 2017 : 133).

Figure 1

Indicateur 1.3.1 des ODD

Pourcentage de la population couverte par au moins une prestation de protection sociale (couverture effective, 2015)



Source : OIT (2017 : 10, 135)

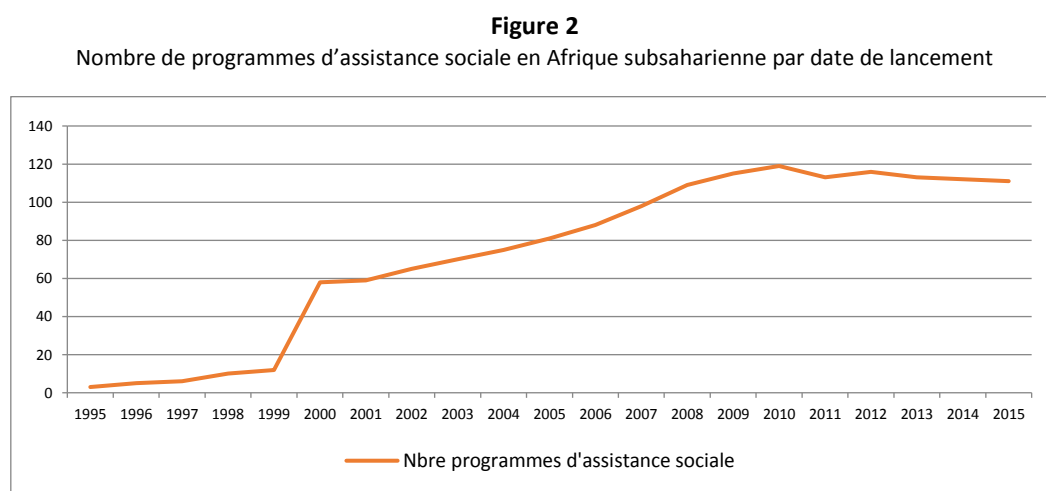
Cette image régionale (figure 1) ne doit pas masquer des différences de couverture importantes entre pays (figure 1b) et des trajectoires hétérogènes. Tous les pays ont des régimes obligatoires dont la couverture très restreinte se limite au salariat formel. Un des enjeux communs consiste dans ces conditions à imaginer et mettre en application des dispositifs de protection étendant de façon pérenne la couverture aux travailleurs de l'informel. Certains pays, comme l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Cap-Vert et Maurice sont parvenus à mettre en place une couverture universelle en combinant des programmes contributifs et des programmes non contributifs. D'autres ont su développer un système de pensions universelles non contributif (Botswana, Lesotho, Namibie, etc.)²⁰. Nombre de pays, appuyés par l'aide internationale, ont initié, expérimenté parfois, des programmes variés de transferts en espèces (Mkandawire, 2015 ; Deacon, 2013).

²⁰ Cf. OIT (2017 : 133-145)

L'intérêt croissant et manifeste pour la protection sociale en Afrique depuis deux décennies entraîne un renouvellement des travaux académiques et de la littérature institutionnelle qui oscille entre des approches techniciennes et évaluatives et des approches d'économie politique. Ces dernières ont pour singularité analytique de relier la performance des politiques de protection sociale aux modes d'insertion et d'appropriation politique plutôt qu'à la stricte conception et mise en œuvre des actions et politiques publiques.

L'expansion récente de la thématique de la protection sociale en Afrique : contexte international et dynamiques internes

Depuis une vingtaine d'années, l'intérêt grandit pour les questions de protection sociale en Afrique. La dynamique s'observe aussi bien dans le développement des débats académiques et institutionnels que dans la multiplication des programmes et projets d'assistance sociale à partir des années 2000 (figure 2). En 2015, la base de données SAPI compte plus de 60 millions de personnes en Afrique, soit environ 15% de la population vivant dans l'extrême pauvreté, qui reçoivent des transferts monétaires via 86 programmes dans 37 pays (Hickey & al., 2018 : 2).



Source : Social Assistance, Politics and Institutions (SAPI) Database, UNU-WIDER (consulté le 25 juillet 2019)

Ce mouvement est porté à la fois par des causes externes relatives aux transformations du paysage ou des paradigmes de l'aide internationale mais aussi par des dynamiques internes propres au continent (Hickey & al., 2018 ; Hickey et Seekings, 2017 ; Niño-Zarazúa & al., 2012).

Au plan international, cette réorientation de l'aide au développement en direction de la protection sociale s'inscrit dans la continuité d'un « libéralisme plus inclusif » (Hickey, 2009) ayant conduit à délaissier les Programmes d'ajustements structurels (PAS) pour les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) (Merrien, 2013 ; Niño-Zarazúa & al., 2012 ; Slater & McCord, 2009). Promus à la

fin des années 1990 par la Banque Mondiale et le FMI dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ), ces plans macroéconomiques réputés rigides sont établis par les gouvernements. Ils associent aux objectifs structurels des objectifs de réduction de la pauvreté et jouent un rôle déterminant dans les programmes économiques et financiers des pays à faibles revenus appuyés par les deux institutions. Les programmes de protection sociale n'étaient pas nécessairement inclus dans ces documents.

Ce n'est que depuis le milieu des années 2000 qu'une « seconde génération » de DSRP place le focus sur les conditions qui font basculer les ménages dans la pauvreté. Elle se donne, en conséquence, l'objectif d'identifier les moyens de les en sortir en réduisant leur vulnérabilité. Le glissement paradigmatique qui a lieu est étayé par deux documents successifs, produits et diffusés par l'Unité de la Protection sociale de la Banque mondiale, en anglais, puis en français et en anglais pour le document de référence de l'année 2000 (Holzmann & Jorgensen, 1999 ; Holzmann & Jorgensen 2000). On l'observe en acte à Madagascar où la Banque crée, en avril 2002, un groupe technique national dont elle assure la formation à l'appui de séminaires dans le but d'initier un processus d'élaboration de la stratégie de protection sociale. Différentes études sont réalisées pour établir un diagnostic des programmes existants, analyser la vulnérabilité et les risques, évaluer la situation des enfants vulnérables et mener une étude coût-efficacité. Cette démarche se poursuit pendant deux ans. Elle aboutit à l'intégration d'un axe stratégique sur la protection sociale (Axe n°3) dans le DSRP de Madagascar.

La définition de la protection sociale par la Banque fondée sur la gestion du risque social part d'une conception « plus générale ». Elle met l'accent sur le double rôle des instruments de gestion du risque : protéger les moyens de subsistance des individus et encourager ces derniers à prendre des risques. « Elle vise plus particulièrement les segments pauvres de la population car ils sont plus vulnérables » et elle reste en cela explicitement reliée, pour ne pas dire attachée, à l'objectif de réduction du nombre de pauvres. Dans une indication dénégative en note de bas de page 6, les deux auteurs précisent que le terme « social » mal placé dans l'expression réfère à la forme de la gestion des risques et non au type de risque considéré. La gestion sociale des risques (et non la gestion des risques sociaux), si l'on redresse l'expression, déborde le rôle historique de l'État dans les approches conventionnelles de la protection. Elle peut ainsi être assurée en dehors du cadre public et de l'action étatique, par le secteur informel ou le secteur privé. Elle fait intervenir de nombreux acteurs qu'il s'agisse d'individus, de collectivités, d'ONG, de l'État ou des institutions internationales. Moins qu'une politique parmi d'autres, la protection sociale comme avant elle les PAS, puis les DSRP, se définit comme un ensemble de politiques publiques auxquelles ce nouveau répertoire impose une même cohérence néolibérale, fondée ici sur l'appréhension du risque à la seule échelle de l'individu.

Dans un contexte de crises récurrentes du capitalisme global – crises financières, politiques, alimentaires, etc. – et de redéfinition des OMD – passage aux ODD –, l’agenda international s’est particulièrement étoffée depuis 2010. En 2012, la résolution n°202 du BIT, rappelant que la protection sociale est un droit humain – article 22 de la déclaration universelle des droits de l’Homme –, est consacrée à la promotion d’un socle universel de protection sociale (BIT, 2012). Quelques années auparavant, l’organisation avait changé d’approche en constatant que la protection sociale subordonnée au contrat de travail était peu opérante. Sur la base du rapport Bachelet (2011), ancienne et future présidente du Chili, l’OIT optait pour une vision fondée sur la promotion d’un socle universel. Une vision moins dépendante d’une configuration salariale du travail et promouvant l’idée que « *la protection sociale n’était pas la conséquence mais la condition du développement d’une économie* »²¹. En 2015, la déclaration conjointe du président du groupe de la Banque mondiale et du directeur général du BIT traduit cette évolution²². A la même période, l’Organisation mondiale de la santé –OMS- introduit la Couverture Santé Universelle- CSU (OMS, 2010). La signature de ces résolutions engage les pays à fournir à l’ensemble de leur population des garanties élémentaires de protection, c’est-à-dire des garanties en termes de santé et de sécurisation des revenus. Plus généralement, la protection sociale est présentée comme un moyen déterminant dans la réalisation des Objectifs du Développement Durable (ONU, 2015) : elle est identifiée comme un levier d’action efficace pour réduire la pauvreté (Cible 1.3)²³, favoriser l’accès à la santé via la couverture santé universelle (Cible 3.8), promouvoir le travail décent (Cible 5.4) et réduire les inégalités (Cible 10.4).

Malgré l’apparence d’un accord général en faveur du développement des instruments de protection sociale comme outils majeurs des politiques de lutte contre la pauvreté, la position des acteurs internationaux sur le sujet est loin d’être unifiée. Elle recouvre un large spectre allant du « libéralisme inclusif » de la Banque mondiale à l’approche welfariste de l’OIT fondée sur les droits humains (Hickey & Seekings, 2017). Deux types d’explications se dégagent d’ailleurs de la littérature pour rendre compte de ce mouvement en faveur de la protection sociale. D’un côté, certains y voient la persistance d’une « *antipolitics machine* » réarmée par la pensée néolibérale cherchant à corriger les imperfections

²¹ Cf. Cosme (OIT France), 25 oct. 2019 : “L’OIT opte pour une vision universelle de la protection sociale”. OIT.

²² « Pour le Groupe de la Banque mondiale et l’OIT, la protection sociale universelle désigne l’ensemble des politiques conçues pour assurer la sécurité du revenu et soutenir toutes les personnes tout au long de leur vie, en accordant une attention particulière aux pauvres et aux vulnérables. Quiconque a besoin de protection sociale devrait pouvoir y accéder. [] Nous sommes fiers d’appuyer le consensus qui s’est dégagé au début du XXIe siècle selon lequel la protection sociale est un outil de développement primordial et une priorité. Depuis les années 2000, l’universalité est réintégrée dans l’agenda du développement ».

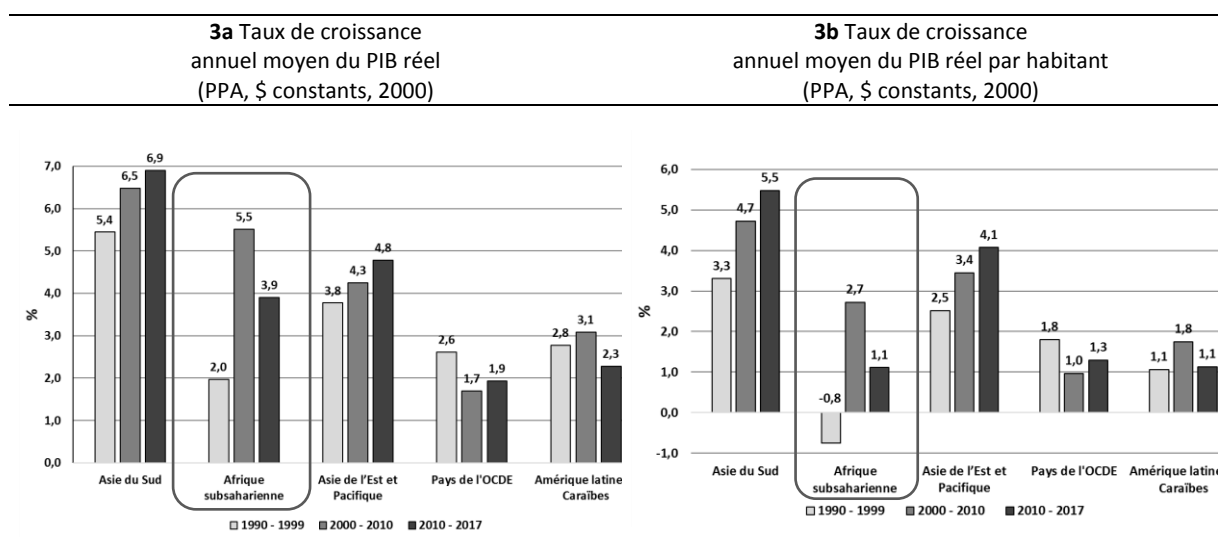
<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/06/30/joint-statement-world-bank-group-president-ilo-director-general-guy-ryder>

²³ « *Nationally appropriate social protection systems and measures for all, including floors, and by 2030 achieve substantial coverage of the poor and vulnerable* ».

de marché pour réduire la pauvreté sans faire de réels efforts pour repenser la redistribution des richesses et du pouvoir dans les sociétés du Sud comme l'exigerait pourtant la recréation d'un modèle de « *welfare capitalism* » (Hickey et Seekings, 2017 ; Peck, 2011 ; Hickey, 2009 ; Li, 2007). De l'autre, certains auteurs y voient une révolution silencieuse venue des pays en développement ouvrant à de possibles alternatives au modèle libéral de développement économique et au modèle occidental de protection sociale (Hanlon & al., 2010).

Par-delà ce paysage mouvant de l'aide internationale et des nouvelles orientations des discours des organisations internationales, la transformation des conditions économiques et sociales internes explique aussi le succès de la thématique de la protection sociale. Le continent africain connaît depuis le début des années 2000 des transformations socioéconomiques et politiques importantes. Malgré un ralentissement sur la période 2000-2017, le continent reste la deuxième région à plus forte croissance, derrière l'Asie, avec des taux annuels de croissance du PIB réel qui avoisinent les 5% en moyenne (figure 3). Dans le sillage de cette croissance, de nombreux phénomènes attirent l'attention et font débat : croissance démographique, urbanisation, mouvements de sorties de pauvreté et d'émergence de petites prospérités (classes moyennes), processus de démocratisation et nouvelles relations État/société civile, révolution numérique, etc. Malgré cela, un certain nombre de vulnérabilités structurelles perdurent. Le contraste avec le taux de croissance économique par habitant est par ailleurs saisissant (figure 3a).

Figure 3
L'Afrique subsaharienne, seconde région à la croissance économique la plus forte



Source : Banque Mondiale, *World Development Indicators*, calcul des auteurs.

Dans un contexte de croissance encore trop peu partagée et de vulnérabilités structurelles fortes, la question de la protection contre les risques trouve un écho favorable sur les scènes politiques nationales. Pour l’OIT (2018 : 134-135), les pays africains ont en commun six actions prioritaires dans le domaine de la protection : l’extension de la protection sociale aux travailleurs de l’informel ; le développement des régimes d’assistance sociale pour les personnes dans l’incapacité de travailler ; l’amélioration des capacités institutionnelles pour accroître l’efficacité de la protection sociale ; notamment dans les États fragiles ; la résilience aux chocs climatiques ; la protection sociale des travailleurs migrants.

La protection sociale est présentée comme un dispositif compensatoire pour les nombreuses populations pauvres et notamment rurales encore largement exclues des bénéfices de la croissance économique. Depuis le début des années 2000, plusieurs initiatives et plusieurs engagements, notamment sous l’égide de l’Union Africaine, ont ainsi été pris par différents gouvernements du continent afin de faire de la protection sociale un éléments clé de leurs stratégies de croissance et de lutte contre la pauvreté (Slater & McCord, 2009 ; Niño-Zarazúa & *al.*, 2012, tableau 1.1.). En 2006, 13 gouvernements africains signant le « *Livingstone Call for Action* » s’engageaient à mettre en place de plans stratégiques nationaux de protection sociale pour cibler les personnes âgées et les populations vulnérables.

Tableau 1
Recent African Social Protection Policy Developments

<p>2002 <i>Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP)</i> Drafted by NEPAD & FAO, argued that targeted safety nets are required to complement activities to promote regional food production in order to safeguard households against hunger.</p> <p>2004 <i>Ouagadougou Summit of African Union’s Heads of States and Governments on Employment and Poverty</i> Called for direct action to enhance social development.</p> <p>2005 <i>Commission for Africa’s report ‘Our Common Interest’</i> Highlighted the central role of social protection interventions in long term poverty reduction</p> <p>2006 <i>Livingstone African Union Conference</i> Call for action on the extension of social protection provision</p> <p>2008 <i>African Union Ministerial Conference on Social Development</i> Follow up to Livingstone and endorsement of the African Social Policy Framework</p>
--

Source : Slater & McCord (2009 : 13)

Evidemment, ces documents stratégiques n’éliminent en rien l’influence des acteurs extérieurs, en particulier celle des bailleurs internationaux (Niño-Zarazúa & *al.*, 2012). De tels plans sont le résultat d’une négociation politique entre parties-prenantes : acteurs nationaux, internationaux, publics, pri-

vés, société civile, etc.). Par ailleurs, la prise en considération manifeste des enjeux de protection sociale par les pays ne doit pas non plus masquer une situation du continent encore très en retrait en comparaison des autres régions en développement en termes de couverture sociale des populations.

Pour l'ensemble de l'Afrique, les dépenses de protection sociale, hors santé, s'élèvent à 5,9% du PIB, un chiffre légèrement supérieur pour l'Afrique du Nord (7,6%) et inférieur pour l'Afrique subsaharienne (4,5%). Si le mouvement d'expansion en faveur des programmes d'assistance sociales est bien réel, pour l'heure, là aussi, de nombreux pays n'y consacrent pas plus de 0,5% de leur PIB (Hickey & al., 2018 ; données SAPI-UNU WIDER).

Face à ces enjeux, un réseau d'experts régional s'est créé en 2012 en Afrique Australe, le *Southern African Social Protection Experts Networks* (SASPEN). Soutenu par la Fondation *Friedrich-Ebert-Stiftung* (FES)-Zambie, cette organisation à but non lucratif rassemble universitaires et consultants engagés sur la thématique de la protection sociale dans la région. Elle fournit un espace d'échange (conférences, ateliers, publications) pour faciliter la sensibilisation et la diffusion des savoirs sur la protection sociale, mettre à disposition de l'expertise technique, dialoguer avec les institutions, etc. Ce genre d'initiative témoigne assez bien des dynamiques internes d'institution de la protection sociale et de l'ambivalence de son rapport à la gouvernance transnationale. Elle n'indique pas, à ce stade, que les actions des gouvernements africains dans le domaine de la protection sociale se détachent des modes que l'on sait, sauf exception, formalistes et suivistes.

L'économie politique des réformes de protection sociale en Afrique

Getting the politics right may be as important, or even more important than getting the initial technical design of programs right.

(Niño-Zarazúa & al., 2012 : 174)

Cash transfers have certainly been presented as the "practically feasible solution" to an "ideologically framed consensus" regarding poverty alleviation, but what we found striking is rather the highly and deliberately politicized approach that this has often involved.

(Hickey & Seekings, 2017 : 23)

La mise à l'agenda politique de la question de la protection sociale dans les pays en développement et en Afrique depuis une vingtaine d'année a entraîné dans son sillage une vaste littérature institutionnelle et académique. La littérature institutionnelle adopte une perspective d'expertise plutôt technique dans un processus assez classique d'accompagnement et d'évaluation des programmes/projets

de développement (Hickey & *al.*, 2018). Au premier rang de cette production de rapports²⁴, on retrouve la Banque mondiale, l'OIT et, plus récemment, l'UNICEF devenue un acteur influent d'une Protection Sociale axée sur le renforcement de la résilience des enfants, des familles et des communautés (UNICEF, 2012).

Un champ important des travaux académiques se consacre à l'évaluation de l'impact de programmes spécifiques sur le bien être des ménages en interrogeant, plus particulièrement, les modalités techniques du design de chaque opération, la mise en œuvre et le ciblage (Davis & *al.*, 2016 ; Saavedra & *al.*, 2012 ; Coady & *al.*, 2004).

Mais, depuis une dizaine d'années, plusieurs travaux adossés à des projets de recherche d'envergure internationale soulignent, y compris au plan évaluatif, l'importance d'une approche en termes d'économie politique de la protection sociale. A cet égard, l'article de Niño-Zarazúa *et al.* intitulé « *Social Protection in Sub-Saharan Africa: Getting the Politics Right* » et publié dans *World Development* en 2012 est emblématique. Partant du constat de l'intérêt grandissant pour les questions d'assistance et de protection sociale en Afrique, les auteurs interrogent la nature politique de tels processus et considèrent, dans la lignée des trois courants de la théorie de Kingdon (1995)²⁵, le jeu politique interne comme un des trois déterminants centraux pour comprendre, analyser et évaluer les dynamiques en cours ; les deux autres déterminants étant la soutenabilité financière et les capacités institutionnelles locales. Les auteurs distinguent deux grands modèles-types de protection sociale en Afrique subsaharienne. S'ils traduisent une différence de niveau de développement, ils ne s'y réduisent pas (tableau 2) :

Le « *Middle Income Country Model* » (MIC) est caractéristique des modèles de protection sociale mis en place dans plusieurs pays d'Afrique Australe depuis le milieu des années 1990. Ils connaissent une forte expansion depuis les années 2000. La protection sociale est plutôt fondée sur des programmes de transferts sociaux liés à l'âge (pensions vieillesse et invalidité, allocations familiales) tels que l'on peut l'observer en Afrique du Sud, en Namibie ou à Maurice. Ce modèle, géré par des organismes et institutions publics, financé par l'impôt et intégré dans la législation nationale, concerne des États qui disposent de capacités organisationnelles et fiscales significatives.

²⁴ Rapports annuels de la Banque Mondiale « *The State of Social Safety Nets* » adossés à l'exploitation de la base de données ASPIRE ; les « *World Social Protection Report* » de l'OIT qui permettent d'ailleurs de constater que près de 70% des programmes d'assistance sociale recensés entre 2000 et 2015 sont des programmes de Cash-transfers non conditionnels.

²⁵ Kingdon cherche à comprendre pourquoi une politique voit le jour et d'autres non. Selon cette théorie une opportunité politique est créée par la présence concomitante et l'association réussie de trois courants (*streams*) qui interagissent : les problèmes (provenant de sources multiples), les solutions (engageant le rôle des experts) et un contexte politique favorable permettant l'intégration de la solution et du problème.

Le second modèle, le « *Low Income Country Model* » (LIC), que l'on retrouve dans de nombreux pays d'Afrique de l'est, centrale et de l'ouest marqués par la faiblesse des capacités institutionnelles est fondé sur une diversité de programmes de transferts sociaux visant à réduire l'extrême pauvreté et s'inscrivant dans cette nouvelle vague de programmes de protection sociale à l'œuvre depuis le milieu des années 2000, sous l'égide de la Banque mondiale. On y retrouve les filets sociaux, les subventions alimentaires, les programmes argent contre travail et tout un ensemble de dispositifs de lutte contre la vulnérabilité. Ce modèle, présent dans des pays sous régime d'aide, est marqué par un plus faible encastrément politique local. Il est composé de nombreux programmes et projets de court et moyen terme, offrant une faible couverture à la population dans son ensemble et reposant sur une aussi faible institutionnalisation des dispositifs techniques et organisationnels. Les auteurs s'interrogent alors sur le double basculement que ce mouvement en faveur de programmes de protection sociales pourrait traduire : (i) sur le plan des dispositifs, il pourrait s'agir d'un basculement de l'aide alimentaire vers le *cash transfert* ? (ii) et sur un plan plus paradigmatique, d'un basculement de l'aide d'urgence vers des modèles de protection sociale durables et fiables. Le doute reste de mise. Rien ne permet d'affirmer qu'un mouvement très largement porté par la logique projet, financé par l'aide extérieure et piloté par des acteurs du développement de type ONG et organisations internationales puisse former les bases d'un processus d'institutionnalisation d'un système national de protection sociale (Niño-Zarazúa & al., 2012 : 168).

« There is much discussion about whether the emergence of social protection as a policy framework in Africa responds to domestic demand or is simply a new donor fad. On the one hand, the Livingstone Process suggests a strong measure of support for social protection from national governments in the region, although even this process was driven to some extent by external agencies. On the other hand, the proliferation of pilot social protection projects supported and financed by multilaterals and bilateral suggests the influence of the development industry ».

Dans un contexte où de nombreux pays du continent en sont encore aux prémices de la formulation de stratégies nationales de protection sociale, comprendre comment elles pourraient être converties en politiques nationales de protection sociale est crucial. Répondre à cette interrogation suppose de porter une attention sérieuse au politique (*politics*), en s'interrogeant notamment sur l'articulation entre les logiques bailleurs et les jeux politiques nationaux, ce qui rend indispensable une approche en termes d'analyse de l'action publique :

« The key point here is that national, regional, and international political dynamics are shaping the evolution of social protection in sub-Saharan Africa, but that most often it will be

national level politics that holds the key, particularly in terms of the actions or inactions of powerful players in government. » (Niño-Zarazúa & al., 2012 : 171)

Tableau 2

Middle income and Low income « models » of social protection in sub-Saharan Africa

	Before mid-1990s	Dynamics	After mid-1990s	
	Pure income transfers		Pure income transfers	Income transfers plus services
MIC Africa "model" age-based vulnerability transfers	Old age and disability grants in South Africa, Mauritius, Namibia, Seychelles	Extension of coverage ----->	Removal of racial discrimination; Adoption of social pensions in Botswana, Lesotho, and Swaziland; 1998 CSG in ZA	
	Categorical universal transfers, means tested in South Africa		<i>Politics:</i> Equity politics in ZA and Namibia; electoral politics in Lesotho; Sub-regional "demonstration effect" <i>Finance:</i> tax financed	
LIC Africa "model" extreme poverty-based transfers	Racially segregated in eligibility and benefits <i>Politics:</i> Domestically driven by settler elites <i>Finance:</i> tax financed			
	Few countries with public welfare programs (Zambia, Zimbabwe) but emergency food aid dominant		Mozambique FSP	Ethiopia PNSP; Kenya OVC; Malawi Social Transfers; Ghana's LEAP
	<i>Politics:</i> food aid externally driven, but exploited by local political elites <i>Finance:</i> donor financed	Shift from food aid to social transfers ----->	Zambia pilot categorical transfer programs <i>Politics:</i> donor driven <i>Finance:</i> donor financed in Zambia; joint donor-government financed in Mozambique	<i>Politics:</i> donor driven, but rising government engagement <i>Finance:</i> largely donor financed but domestically financed in Ghana

Source : Niño-Zarazúa & al. (2012 : 165)

Plusieurs projets de recherche s'inscrivent dans cette perspective et interrogent les conditions politiques de l'adoption des programmes d'assistance sociale dans plusieurs pays d'Afrique de l'Est et Australe (« *the politics of policy reform and non reform* »). Trois projets en particulier dialoguent étroitement : (i) le projet « *Politics of Social Protection* » est porté par Hickey et Lavers à l'université de Manchester et s'inscrit dans un programme plus large financé par le DFID, le programme ESID (« *Effective States and Inclusive Development* ») ; (ii) le projet « *Legislating and Implementing Welfare Policy Reforms* » (LIWPR) est porté par Jeremy Seekings à l'université de Cape Town ; (iii) le projet « *The Economics and Politics of Taxation and Social Protection* » développé à l'UNU-WIDER et dirigé par Miguel Niño-Zarazúa. Ce dernier projet est d'ailleurs celui qui a œuvré à la mise en dialogue des deux premiers. Il a aussi conduit à la création de la base de données déjà signalée, la SAPI Data Base (*Social Assistance, Politics, and Institutions database*)²⁶. De nombreux articles et *working papers* ont été produits dans le cadre de ces trois projets (Hickey & al., 2018 ; Chemouni, 2018 ; Hickey & Seekings, 2017 ; Lavers,

²⁶ UNU-WIDER (2018) Social Assistance, Politics, and Institutions (SAPI) database [online] Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER). Disponible à l'adresse: <https://www.wider.unu.edu/project/sapi-social-assistance-politics-and-institutions-database>

2016 ; Lavers & Hickey, 2015). Un numéro spécial de la revue *Development and Change* sur la thématique de la protection sociale est en cours de publication (Hickey & al., 2018).

Le point de départ analytique de tous ces travaux est le constat d'une variété d'expériences nationales dans le domaine de la protection sociale en Afrique alors même qu'elles répondent d'une même impulsion internationale. Pour ces auteurs, c'est le politique qui l'explique et en particulier la manière dont économies politiques locales et influences transnationales interagissent. Dans cette perspective, comprendre la manière dont les programmes d'assistance sociale sont adoptés et adaptés, voire ensuite étendus, implique d'examiner comment la politique de protection sociale s'inscrit dans un « régime distributif » propre au pays étudié. Sur le plan théorique, ces travaux reposent très largement sur l'approche par les « *political settlements* » développée par Khan (2010). Poursuivant, complétant, voire critiquant le néo-institutionnalisme en économie du développement (North, 2007 ; Robinson & Acemoglu, 2012), ils sont très proches de ceux développés dans l'analyse de l'action publique et de la production des politiques publiques tant au Nord qu'au Sud.

Malgré des nuances certaines, ce courant de travaux insiste sur le rôle des configurations institutionnelles idiosyncrasiques dans le développement économique, configurations institutionnelles résultant des rapports de forces politiques et des luttes entre factions élitaires et non élitaires autour de la distribution des ressources et des rentes. Selon Khan (2010 : 4), les « *political settlements* » sont définis comme: « *a combination of power and institutions that is mutually compatible and also sustainable in terms of economic and political viability* ». Les équilibres politico-économiques reposent sur des groupes sociaux soutenant la coalition au pouvoir au bénéfice d'un retour via la distribution de rentes. La convergence ou la divergence des intérêts, politiques et économiques, conditionne ainsi la réussite ou l'échec des politiques économiques. Dans ce cadre rationnel, l'analyse des politiques publiques suppose de mettre l'accent sur la formation et le rôle des coalitions politiques et la distribution des ressources. La protection sociale est appréhendée comme une ressource dont la distribution est sujette à la négociation et la compétition, notamment dans le cadre de stratégies de maintien au pouvoir de la part des élites politiques. Les travaux menés au sein de ces projets, en particulier au sein de l'*Effective States and Inclusive Development*²⁷, vont toutefois au-delà de cette démarche théorique. Ils considèrent que les compromis politiques ne reflètent pas uniquement l'équilibre des pouvoirs entre factions concurrentes mais reposent également sur des cadres cognitifs et des idées politiques partagées (Lavers & Hickey, 2016). En ce sens, comme le rappelle Chemouni (2018), ces travaux participent de cet « *institutionnalisme discursif* » ou de ce « *tournant idéationnel* » (Blyth, 1997) en science politique.

²⁷ Esid : <http://www.effective-states.org/>

Parmi les terrains d'études couverts par ces projets de recherche, on retrouve principalement huit pays : Botswana, Ethiopie, Lesotho, Malawi, Rwanda, Tanzanie, Ouganda, Zambie. L'accent est mis sur l'analyse des programmes d'assistance sociale (comme le *Community-Based Health Insurance* – CBHI – au Rwanda ou le *Productive Safety Net Programme* – PSNP – en Ethiopie). A cet effet, les méthodes mobilisées relèvent du « *process tracing* » et consistent à identifier les moments et facteurs clés de décisions gouvernementales cruciales au regard de la politique étudiée (Collier, 2011 ; Chemouni, 2018 ; Hickey & al., 2018). Cela requiert une analyse détaillée du processus historique de réforme. La mise en relation systématique de ce processus de fabrication de la politique publique avec le contexte économique et politique dans lequel il prend forme repose sur des investigations minutieuses de la littérature grise, de la documentation institutionnelle nationale comme internationale, mais aussi sur des entretiens semi-directifs approfondis avec des informateurs clés impliqués dans la négociation des réformes concernant les programmes d'assistance sociale dans les pays concernés.

Plusieurs résultats importants issus de ces travaux doivent être soulignés.

- De manière générale les auteurs constatent que les pays qui ont le plus avancé dans le domaine des politiques d'assistance sociale l'ont généralement fait pour des raisons de politique interne, plus que sous la seule pression extérieure des bailleurs.
- L'influence des acteurs transnationaux semble jouer au moment de la mise à l'agenda alors qu'elle semble moindre au moment de l'adoption et de l'implémentation des réformes (Hickey & al., 2018).
- Si les facteurs internes sont des déterminants essentiels, ils ne sont pas forcément reliés à la demande sociale. Ils relèvent bien plus souvent d'une volonté politique visant des objectifs de légitimité du régime et de stabilité ou de pacification sociale.
- Dès lors, ces travaux soulignent à quel point ces modèles impulsés de l'extérieurs ne sont acceptés et adaptés que lorsqu'ils s'alignent avec le « système de valeur » ou les « *policy ideas* » de la coalition dominante.
- La manière dont les modèles extérieurs sont récupérés peut se faire de manière assez inattendue et paradoxale. Ainsi, les pays qui sont le plus engagés dans la mise en œuvre de réformes d'envergure au regard des programmes d'assistance sociale sont des pays ayant adopté une idéologie plutôt développementale, à l'image des gouvernements éthiopien ou rwandais, finalement éloignée de la doxa libérale véhiculée par des acteurs extérieurs comme la Banque Mondiale (Lavers, 2016 ; Lavers & Hickey, 2015).

- La réussite et l'efficacité des actions réalisées, en particulier lors du passage toujours délicat de la formulation des solutions retenues à leur mise en œuvre par les services administratifs ou par d'autres parties-prenantes, dépendent également de la manière dont se constituent des coalitions d'idées ou de représentations et du rôle éventuel joué par des « *policy entrepreneurs* », individuels ou collectifs, qui exercent de l'influence au sein des discussions avec les décideurs nationaux (Sabatier, 1988 ; Lavers & Hickey, 2015).

Comme souligné plus haut, des régimes autoritaires peuvent tout autant que des régimes démocratiques engager des réformes ambitieuses d'assistance sociale. L'existence du multipartisme et la tenue d'élections régulières semblent jouer un rôle positif pour mettre sur le devant de la scène les enjeux de protection sociale sans que cela ne soit un déterminant essentiel. Mais les processus politiques analysés reflètent en revanche très nettement l'influence des trajectoires historiques et des spécificités des régimes de protection sociale en Afrique avec un corpus d'arguments, d'idées et de récits (Radaelli, 2010) étroitement liés au mérite, à l'emploi, au rôle de l'État et à la place de l'agriculture.

Une mise en perspective des politiques de protection sociale à Madagascar

Dans les approches comparatives et classificatoires des systèmes nationaux et de l'état de la protection sociale, Madagascar est un des exemples type de la catégorie des « pays en situation d'insécurité sociale » (Wood & Gough, 2006 ; Clément, 2017). Mais au-delà de cette appartenance, l'économie malgache apparaît surtout comme un cas unique de décroissance cumulative sur le long terme, autrement dit d'enveloppement économique²⁸. L'étroite interdépendance entre l'économie et le politique opère de façon remarquable mais par inversion de la relation causale attendue. Madagascar fait ainsi figure de cas empirique de réfutation de la littérature économique standard sur le développement ou, ici, du processus subi de décroissance économique (Razafindrakoto & *al.*, 2017 : 11). A tel point que, depuis le milieu des années 2000, même les institutions internationales les plus rétives à sortir d'analyses strictement économiques, Banque mondiale et Fond monétaire internationale en tête, finissent par reconnaître l'effet d'une imbrication contrintuitive de la croissance économique et des crises politiques, tout en se gardant de mettre en question les modèles avec lesquels, elles tentent, sans succès réel, de rendre intelligible les situations répétées de crises politiques et de non-développement (*op. cit.*). Une perspective d'économie politique de la trajectoire involutive du pays met pourtant en exergue un trait de long terme de la grande Ile qu'il est difficile d'ignorer lorsque l'on questionne les politiques publiques et, plus encore, la politique de protection sociale. Il s'agit de la faible capacité de l'État et de la société malgache à construire un consensus politique réglant, sur un temps suffisamment long pour

²⁸ Terminologie proposée par Hugon (2015) pour qualifier un processus inverse au développement économique.

la croissance, le conflit redistributif. Nous verrons alors que la trajectoire des politiques de protection sociale depuis l'indépendance illustre cette impasse structurelle.

La malédiction de la croissance ou l'impossible règlement du conflit redistributif

Depuis l'indépendance où l'on dispose de données de croissance à peu près fiables, Madagascar semble continuellement subir une malédiction de la croissance (figure 1.4a.). Les périodes de reprise économique, principalement liées à des facteurs exogènes tels que l'amélioration des termes de l'échange, l'accroissement des investissements directs étrangers ou l'augmentation de l'aide extérieure, font naître, en interne, des tensions sociopolitiques qui aboutissent systématiquement à des soulèvements populaires et des crises politiques profondément déstabilisatrices pour l'économie (Hugon, 2015).

Il n'est pas dans notre objectif de développer ici l'analyse historique et empirique des enchaînements de facteurs endogènes et exogènes qui conduisent un tel cycle de crises, pas plus d'ailleurs que d'analyser l'inexorable déclin économique qui en résulte. Ces deux dimensions de la trajectoire malgache (figure 1.4.) ont été finement étudiées dans l'ouvrage collectif « L'énigme et le paradoxe » auquel nous renvoyons les lecteurs (Razafindrakoto & al., 2017). A partir de ce cadre analytique et d'approches comparables soucieuses d'explications pluricausales et dynamiques, se dessine une économie politique de longue période dans laquelle la régulation sociale fait d'autant plus défaut qu'elle est confrontée à une amélioration sensible de la situation économique (Razafindrakoto & al., 2015 ; Hugon, 2015 et 1982 ; Roubaud, 2003 ; Pourcet, 1978). Dans l'économie malgache où dominent les régimes rentiers, l'incapacité à élargir les compromis socio politiques de redistribution en cohérence avec la transformation des rentes que génèrent les phases de croissance économique – et, de façon plus cruciale encore, avec la transformation de la rente étatique gérée au sein de coalitions élitaires restreintes mais instables (Razafindrakoto & al., 2017 : 50 ; Galibert, 2011) – apparaît comme trait caractéristique d'une économie engluée dans des trappes à pauvreté en dépit d'atouts reconnus. A ce titre, la littérature signale la rareté des conflits politiques violents et armés auquel serait associé un tabou culturel de la violence²⁹, une capacité avérée de transformations institutionnelles, la relative unité linguistique, l'ancienneté de l'État, les ressources du sol et du sous-sol, le patrimoine touristique, la biodiversité, la compétitivité prix du travail, le potentiel des zones franches, la fiscalité attractive. Autant d'avantages à mettre en face d'handicaps structurels comme l'insularité, la fragmentation territoriale et la désarti-

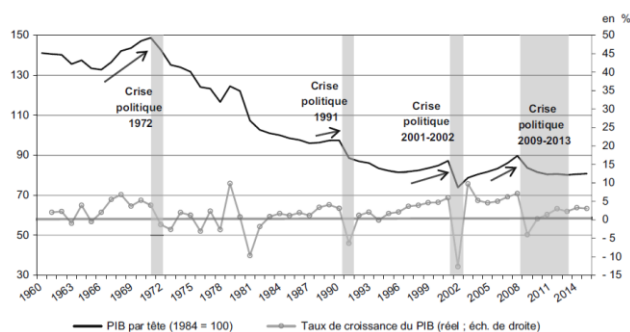
²⁹ Cf. Kneitz (2014).

cultation économique accentuées par la taille et l'état du réseau de transport, la récurrence des catastrophes naturelles (cyclones, invasions de criquets), l'importance des coûts de transaction et la corruption (Hugon, 2015 : 9 ; Razafindrakoto & al., 2017).

Figure 4

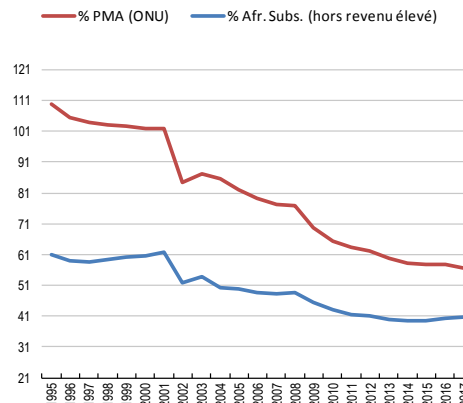
Des politiques publiques malgaches confrontées aux échecs répétés de la régulation sociale

4a Croissance et crises sociopolitiques (1960-2016)



Source : repris de Razafindrakoto & al. (2017 : 21)

4b Divergence de l'économie malgache (PIB par habitant, 2011 USD PPA)



Source : Banque mondiale, WDI, calcul des auteurs

Le PIB par habitant a été divisé par trois depuis l'indépendance en 1960. Au regard de deux panels de comparaison, l'économie s'est appauvrie et a même nettement décroché au cours des deux dernières décennies (figure 4b.). Le revenu par habitant, plus élevé que celui des PMA au milieu des années 1990, n'est plus que de 60% en 2017. Il passe, dans le même temps, de 60% à 40% du revenu par habitant des pays d'Afrique subsaharienne. Le taux de pauvreté national s'établit chroniquement à plus de 70% depuis les années 1990 (Banque mondiale, 2015) et de fortes inégalités persistent notamment entre milieu urbain et milieu rural. En 2013, le taux de personnes vivant dans l'extrême pauvreté s'établit à 79,6% en zone rurale pour 50,3% en zone urbaine (BAD, 2015). En 2012-2013, selon les dernières données d'enquête fournies par l'INSTAT, la proportion de personnes vivant en dessous du seuil national de pauvreté s'élève à 71,5%. Celle disposant de moins de 2\$ en PPA par jour atteint 91%. Une trajectoire régressive qui étonne d'autant plus qu'à l'inverse de certains de ses voisins subsahariens, la grande île n'a connu ni guerre, ni conflit majeur.

Madagascar est caractérisé par une société fortement segmentée et atomisée. Le système de castes, officiellement aboli, continue à régir les rapports sociaux fondés, plus globalement, sur la verticalité et la hiérarchie : « Le respect des dirigeants et de l'ordre hiérarchique apparaît comme une donnée essentielle » (Razafindrakoto & al., 2017 : 235). Sur ces fondamentaux sociaux et politiques altérables comme l'a révélée la crise de 2009, une élite étroite se partage le pouvoir conquis et maintenu à l'appui de pratiques clientélistes et corruptives caractéristiques d'un État néo-patrimonial. Mais le système de

redistribution des rentes qui lui est associé se limite au petit groupe de ceux qui sont directement liés au pouvoir en place (*op. cit.*). Les alliances et coalitions élitaires étroites, se font et se défont rapidement au gré des intérêts privés des membres, de la compétition entre factions concurrentes et d'objectifs d'accumulation rapide de richesses dictés par une probabilité de durer au pouvoir perçue, au vu de l'histoire politique moderne malgache, comme très faible³⁰.

L'État « liquéfié »³¹ en plus d'être « fragile », affiche cependant une « façade administrative » rassurante car conforme aux prérequis de l'action publique. Assurant et maîtrisant la formulation des politiques officielles, les services administratifs décisionnaires pourvus de hauts fonctionnaires individuellement efficaces contribueraient de façon relativement efficace au processus de négociation avec les acteurs extérieurs. Mais par la suite, doté de très faibles capacités institutionnelles et financières, l'État s'avère incapable de se déployer sur l'ensemble du territoire national et de garantir le suivi des décisions. Au côté d'un monde de politiques publiques « officielles », signifié par les discours, la symbolique desancements et la documentation officielle, une « kyrielle de mondes d'ethos » opérerait lors de la mise en œuvre concrète des politiques publiques, donnant lieu, plus que dans d'autres situations, à d'intenses négociations et reformulations pratiques de politiques publiques, changeantes dans l'espace et dans le temps³².

Dans ce contexte particulier d'élaboration, de décision et de mise en œuvre des politiques publiques, les politiques de redistribution et les politiques sociales sont restées jusqu'à ce jour de faible ampleur. La part des dépenses sociales dans le PIB représente 2,4% alors que ce taux atteint 5,3% pour l'Afrique Sub-saharienne (PNUD, 2017). La protection sociale est faiblement développée que ce soit en termes d'assurances sociales (10% de l'emploi est formel et ouvre droit à une assurance sociale, INSTAT, 2013) ou en termes d'assistance sociale (moins de 2% de la population sont couverts selon la Banque mondiale (2018). La société malgache, comme la plupart des sociétés prise dans le piège des trappes à pauvreté, bénéficie d'une faible couverture des risques par le marché. Les acteurs sont doublement pénalisés puisqu'ils agissent également « dans un environnement où l'État et la pluralité des droits n'opèrent pas comme réducteurs d'incertitude », ce qui explique la reproduction, l'adaptation et la prégnance maintenue de logiques réciprocaires communautaires (communauté d'appartenance et d'adhésion) dans la façon dont la société se protège (Hugon, 2015 : 10).

³⁰ Cf. l'expression PFR (en « position de fuite rapide ») représentative d'une élite malgache prête à quitter le pays si nécessaire, signalée par Razafindrakoto & *al.* (2017 : 231).

³¹ On renvoie ici au livrable FAPPA « Madagascar : l'État néo-patrimonial absorbe-t-il les politiques publiques ? », Darbon & *al.* (2018c).

³² On doit très directement ce passage au contenu des échanges et propositions croisées entre Darbon et Galibert lors du séminaire FaPPA du 19 décembre 2018 qui s'est tenu à Sciences-Po Bordeaux.

La trajectoire de la protection sociale à Madagascar depuis les années 1960 : impulsions et répulsions.

A ce stade de l'analyse, chacun perçoit clairement l'enjeu d'une politique publique de protection sociale opérant comme réducteur efficace de risques et d'incertitude et participant d'une institution plus solidaire de la société. Mais chacun pressent dans le même temps la difficulté de l'entreprise dès lors qu'elle engage inexorablement une modification et une recomposition plus que partielles des mécanismes d'intégration (marchande, centrée-redistributrice, réciprocaire) et des institutions à l'œuvre dans l'économie politique du pays. C'est probablement cette série de difficultés que soulève une lecture même rapide de la trajectoire de la protection sociale depuis l'indépendance.

Les prémisses d'un système d'assurance sociale sont posées dans la continuité de la mise en place du code du travail des territoires d'outre-mer en 1952 (Crom & al., 2017). Une série de textes législatifs et réglementaires amorce la construction d'une protection des travailleurs. Les premières avancées en matière d'assurance sociale émergent quatre ans avant l'indépendance du pays. Elles permettent le versement de prestations familiales sous condition du paiement de cotisations de l'employeur. Pour ce faire, la Caisse de compensation des prestations familiales (CCPF) créée par arrêté³³ a la responsabilité de la collecte des cotisations auprès des employeurs et du versement des prestations.

Après l'indépendance, une série de lois et de décrets³⁴ pose les bases de l'actuel système d'assurances sociales. On rappelle que les assurances sociales renvoient aux mécanismes de prestations offertes sur la base d'une mise en commun de risques sociaux définis par la loi. Elles sont régies selon le principe contributif qui veut qu'un travailleur détient un droit acquis suite au paiement de cotisations liées à son travail pour l'employeur (OIT, 2005 : 7). En 1963, ce sont les accidents du travail et les maladies professionnelles qui intègrent les risques couverts par le régime d'assurance sociale. Une nouvelle institution, la Caisse nationale d'allocations familiales et des accidents du travail est créée par ordonnance³⁵. L'assurance sociale adossée à l'emploi salarié et à la fonction publique va alors concerner le système de retraites et de prévoyance du secteur public (CRCM – Caisse de Retraite Civile et Militaire et CPR – Caisse de Prévoyance et de Retraite) et du secteur privé (CNaPS – Caisse nationale de prévoyance sociale créée en 1969). Ces lois et décrets ne visent et ne concernent que les travailleurs du secteur moderne (privé et public). Elles excluent ceux des secteurs dit « traditionnels », de l'informel

³³ Arrêté n° 336-IGT du 17/02/1956.

³⁴ Loi n° 68-023 du 17 décembre 1968 instituant la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS).

Décret n° 69-145 du 08 avril 1969 portant Code de Prévoyance Sociale

Décret n° 62-144 du 21 mars 1962 portant création de la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM)

Décret n° 61-642 du 29 novembre 1961 portant création de la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR).

³⁵ Ordonnance n°62-078 du 29 Septembre 1962

et du rural, qui représentent pourtant la quasi-totalité de l'économie. La plus grande partie de la population malgache n'est pas concernée. Les critères d'éligibilité à la sécurité sociale, pensées par et pour des sociétés industrielles et salariales, sortent le travail agricole, la petite agriculture familiale et l'ensemble des travailleurs de l'informel urbain et rural (petite production marchande, activités de commerce et de service) du périmètre national de la protection. L'inégalité de ce système dual de protection hérité se lit dans les données statistiques contemporaines sur les niveaux et le taux de couverture de la population. Elles donnent à voir les conséquences d'une double absence : l'absence de transformation structurelle puis l'absence de programmes de protection sociale ajustés à la réalité économique et la réalité du travail.

Jusqu'au début des années 2000, rien sur le principe ne change fondamentalement, en dépit d'expertises, de diagnostics et d'assistance technique visant l'amélioration et l'extension du régime d'assurances sociales.

Certes, l'arsenal juridique s'est renforcé instituant, au plan du droit à la santé au travail, des éléments supplémentaires de protection. On citera pour mémoire la Loi n°94-027 du 17 novembre 1994 portant Code d'hygiène et de sécurité et d'environnement du travail. Restée en vigueur jusqu'en 2004, elle sera abrogée par la Loi n°2003-044 du 28 juillet 2004 portant Code du travail dont les limites tiennent moins à l'inscription de règles nouvelles de droit concernant le travail qu'à la faiblesse de leur mise en œuvre effective pour les salariés concernés et surtout au fait que les travailleurs non-salariés de l'informel et du rural, selon ce Code, ne sont pas couverts par la sécurité sociale. Si depuis les années 1960, Madagascar a adhéré à quelques conventions internationales, il convient de souligner que les principaux instruments de l'OIT relatifs à la santé et à la sécurité n'ont pas été ratifiés³⁶. Cette distance maintenue aux normes internationales du travail est à mettre en rapport avec l'absence d'une politique ajustée de protection sociale.

Ce n'est pourtant pas faute d'avoir été appuyé par les principales organisations internationales dans le cadre de l'aide et de l'assistance technique. Depuis l'indépendance du pays, l'OIT accompagne les gouvernements successifs par différentes études techniques sur toutes les composantes de la sécurité sociale, à l'exception du système de santé. Des missions dites « de grandes envergures » ont été réalisées au début des années 1980 et au début des années 1990. Des travaux complémentaires sont menés en 1993 et 1998. Après la crise de 2002, dans un rapport alors confidentiel au gouvernement sur

³⁶ Convention n°155, recommandation n°164 et annexe à la recommandation sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 ; Protocole de 2002 relatif à la convention n° 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 ; Convention n° 187, recommandation n° 197 et annexe à la recommandation sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006. Cf. Razafimaharo (2014).

la gouvernance du système national des assurances sociales, l'organisation internationale souligne que les enjeux de la protection sociale demeurent similaires à ceux d'il y a 10 et 20 ans. « Force est de constater que le système de protection sociale a peu évolué » (OIT, 2005 : 5). La succession des chocs politiques et des crises économiques couplée à l'insuffisance chronique des recettes de l'État freinent considérablement la mise en œuvre de réformes majeures de la sécurité sociale, en particulier la mise en place « d'un filet de sécurité visant tous les citoyens malgaches » (*op. cit.* : 4). Le constat global sur l'état de la politique de protection sociale et de la protection sociale au milieu des années 2000 est alors sans appel :

- « seul le portrait des régimes d'assurances sociales publics est identifiable de manière plus précise alors que la vue d'ensemble des programmes d'assistance sociale ne passent que par la consultation de multiples études éparses à ce sujet³⁷ » ;
- de manière générale, « il apparaît un manque de coordination dans la formulation et la mise en œuvre de la politique nationale de protection sociale » et « le manque de perspective globale et les intérêts à protéger en relation avec les multiples mesures d'assistance sociale existantes, organisés au sein des institutions du gouvernement et des ONGs, découragent les preneurs de décision pour adresser la globalité du système de protection sociale » ;
- il ne sera vraisemblablement pas possible pour l'État de « développer son système de protection sociale de manière suffisante tant que la fiscalité ne dégagera pas davantage de ressources » alors que les assurances sociales inadaptées aux « besoins actuels, notamment en termes de couverture des personnes » restent « quasi exclusivement offertes aux travailleurs dans les secteurs d'activités économiques formels par le biais de la CNaPS et des OSIES et aux fonctionnaires de l'État par le biais de caisses de sécurité sociale spécifiques » ;
- quant aux programmes d'assistance sociale financés à partir de fonds publics (régime non contributif), qui forment pour le BIT l'autre pan de la protection sociale à destination des groupes de population dans le besoin et ne bénéficiant pas de moyens financiers pour palier à ces besoins », là aussi, « comme les ressources de l'État sont très limitées, une très faible proportion de la population de Madagascar reçoit des bénéfices d'assistance sociale de quelques types du système de protection sociale qui soit ».

Les trois niveaux de recommandations que l'OIT reconduit une fois encore dans son expertise de 2005 résumant assez bien le paradigme qui domine alors à propos de la protection sociale. Il s'agit d'établir

³⁷ On peut noter à ce sujet qu'en 2012, la Banque mondiale établira une liste des programmes de protection de protection sociale incluant le système public de sécurité sociale, l'assurance santé dans les entreprises privées formelles et l'ensemble des programmes de filets de sécurité dans l'éducation, la santé, la nutrition, les travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO), les réponses aux catastrophes naturelles et l'appui aux groupes vulnérables spécifiques (Banque mondiale, 2012 : 312-317).

à la base un socle minimum et universelle de protection vieillesse et santé sur le principe de la solidarité nationale puis, au second niveau des assurances sociales obligatoires, de consolider et d'améliorer les dispositifs existants à partir de la CNaPS et, au niveau complémentaire, de mettre en place un programme facultatif d'assurances ou d'épargne en fonction des capacités des groupes de cotisants par le biais d'organisation privées ou publiques. L'extension institutionnelle de la protection sociale aux populations non couvertes des secteurs informels et rural est donc envisagée sous l'angle de l'universalité d'un socle minimum couplé à un développement combiné des assurances obligatoires et complémentaires (*op. cit.* : 6).

En pratique, le système de protection sociale inchangé contribue à creuser le fossé entre les mondes du travail moderne et traditionnel. La prévalence et les conséquences des risques sociaux n'ont pu être réduites. Dans certaines régions de Madagascar comme le grand Sud, c'est l'émergence de nouveaux risques (condition de sécurité, vols de bétails, conséquences climatiques sur les cultures) au côté de l'aggravation des risques sociaux qui accentuent l'incertitude à laquelle font face des populations particulièrement démunies. Aux débuts des années 2000, les conditions sont réunies à Madagascar pour que le changement de paradigme qui a lieu au plan international en faveur d'une protection sociale organisée autour de la gestion des risques, de l'assistance et du principe des filets de sécurité (type cash) prenne place. La crise économique et politique de 2002 (Razafindrakoto & *al.*, 2017) rend encore plus propice ce changement.

Les expertises sur la protection sociale changent donc de registre discursif et sémantique et sont dorénavant portées par un nouvel acteur, la Banque mondiale, dans le cadre des négociations sur le Document stratégiques de réduction de la pauvreté (cf. infra). Les premiers programmes de filets de sécurité sociaux sont mis en place. Ces outils sont développés afin de « *lutter contre la pauvreté extrême et protéger les ménages vulnérables au nombre grandissant de chocs liés aux catastrophes telles que les sécheresses, les inondations, les épidémies et maladies, les chocs des prix internationaux et les conflits.* » (Beegle & *al.*, 2018 : 13). Dès l'année 2000, l'UNICEF décidait la mise en place d'un transfert conditionnel adossé à la scolarisation des enfants³⁸. Le programme a pour objectif de garantir la scolarisation du plus grand nombre tout en assurant un revenu régulier aux ménages. D'autres approches du même type sont développées durant la période avec l'objectif commun de réduire la vulnérabilité des ménages face aux différents risques. L'aide par projet impulsée par une grande diversité d'acteurs (ONG, Organisations internationales, Organisations bilatérales) fait alors partie intégrante des dispositifs d'actions intégrées dorénavant au débat sur la protection sociale.

³⁸ Le programme « *Let Us Learn* » mis en place en 2000 est entièrement financé par l'organisme onusien.

La fabrique de la politique de protection sociale doit donc composer avec deux dimensions nouvelles. La première implique l'intégration d'interventions bornées dans le temps et dans l'espace (projets et programme) alors que, par nature, la protection sociale ne peut ni être discontinuée et, encore moins, se couler dans un temps chronique. La seconde, plus problématique, engage par le truchement de l'aide au développement une alliance protectrice qui déborde le territoire de la souveraineté nationale. On peut enfin ajouter, en tant qu'épiphénomène, le fait que l'État, au centre du système assurantiel dont il est garant, se voit marginalisé ou ramené à un rôle de coordination dans ce nouveau système fondé sur l'assistance et l'aide.

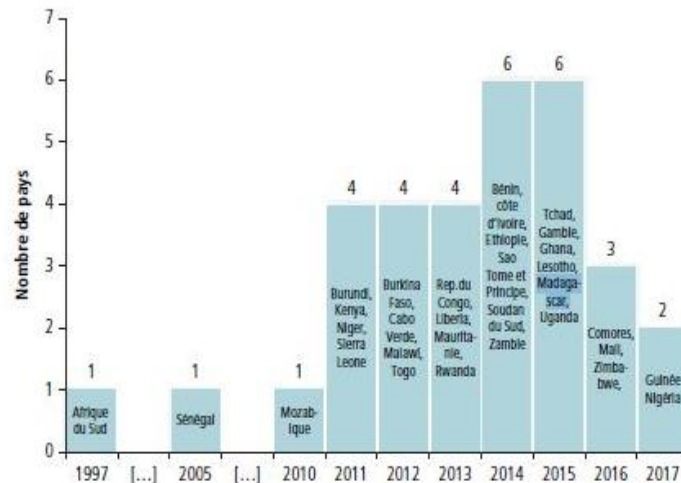
L'impulsion initiale ou la formation d'une nouvelle idée à propos de la protection sociale provient de l'extérieur, sans rapport direct avec une construction sociale interne. La vision qui s'impose consiste à établir un système efficace de filets sociaux de sécurité pour « réduire considérablement l'extrême pauvreté et renforcer la résilience des pauvres » (Banque mondiale, 2014 : 323). La Banque mondiale, à cette étape, aura donc joué un rôle crucial conformément au modèle LIC identifié par Niño-Zarazúa et à l'essentiel des constats dressés par les travaux de « *policy transfers* » dans ce type d'États.

Cependant, entre l'impulsion et la réalisation, demeure un gap. La faiblesse du cadre institutionnel combinée à une nouvelle crise économique et politique en 2009 ont continué à bloquer la mise en place de la politique de la protection sociale. Durant une période allant de janvier 2007 à mars 2009, le Ministère de la Population et des Affaires Sociales (MPAS) alors en charge de la politique du gouvernement dans le domaine de la protection sociale a été réduit à une direction générale au sein du Ministère de la santé et de la planification familiale, ce qui a également entraîné une réallocation des actions entre différents ministères. Créée à nouveau en 2009, son rôle reste limité aux dires de la Banque mondiale ce qui se traduit par un défaut patent de coordination au niveau national pourtant cruciale dans un système multisectoriel et pluri-acteurs (2014 : 318-319). Par substitution, des groupes de discussions sont alors mis en place par les bailleurs de fonds pour suivre et coordonner certains programmes. Force est de constater qu'en 2014, Madagascar ne disposait toujours pas de politique ni de stratégie de protection sociale susceptible de guider la coordination. Si une stratégie nationale de gestion des risques et de protection sociale a bien été élaborée dès 2007, le document n'a jamais été validé politiquement. De 2007 à 2011, seules quelques orientations de la politique de protection sociale sont exposées dans le MAP (*Madagascar Action Plan*) et dans les rapports annuels de mise en œuvre des programmes de l'État.

Il faut attendre 2015 pour que l'impulsion de la Banque mondiale dont on a situé le fait d'origine à l'année 2002 donne lieu à de nets changements dans le domaine de la protection sociale. Ces évolu-

tions sont visibles tant au plan institutionnel, avec la création ou le renforcement par la loi d'organisations, qu'au plan des orientations politiques. Relativement au reste de l'Afrique sub-saharienne, Madagascar fait partie des derniers pays à adopter une telle stratégie (Figure 1.5.).

Figure 5
 Afrique : adoption d'une politique nationale de protection sociale (1997-2017)



Source : repris de Beegle & al. (2018).

Un tout premier document de Politique Nationale de Protection Sociale voit le jour en 2015 (PNPS, 2015). L'objectif principal de cette politique consiste à assurer la coordination des interventions des acteurs nationaux et internationaux (Organisations internationales, ONG, Fond d'intervention pour le développement) en matière de protection sociale. La loi relative à la protection sociale non contributive et les décrets associés marquent bien une telle orientation en prévoyant la création d'organes de coordination des actions de la protection sociale non contributive que préfigure la création du GTPS (Groupe thématique sur la protection sociale). « En l'absence de ces structures de statut juridique, la protection sociale est coordonnée sur le plan technique par le Groupe thématique de protection sociale (GTPS). Le GTPS est présidé par le MPPSPF. Selon le Décret 2015-1034, le MPPSPF est chargé de mettre en place un cadre d'orientation générale en matière de protection sociale en faveur des ménages en situation de vulnérabilité ». Le GTPS regroupe les Ministères concernés, les partenaires techniques et financiers (PTF) et les ONG. Il comprend quatre sous-groupes alignés avec les axes de la Stratégie nationale de protection sociale (SNPS). Le Groupe de travail a pour mission de coordonner le « non contributif » et le contributif (SNPS, 2018 : 14). Mais on voit déjà dans ces textes la manière dont ils sont dissociés. Le GTPS, codirigé par le MPPSPF et l'UNICEF, s'est réuni régulièrement entre 2017 et 2018 et les acteurs concernés ont assisté à plusieurs de ces réunions (cf. supra).

La Politique nationale de protection sociale (2015) s'organise suivant 4 axes stratégiques de la protection sociale à Madagascar qui seront logiquement repris dans la Stratégie nationale de la protection

sociale (SNPS, 2018) : (i) augmenter les revenus des plus pauvres ; (ii) améliorer l'accès aux services sociaux de base ; (iii) renforcer les capacités des personnes vulnérables en vue de leur intégration progressive dans le processus de développement ; (iv) consolidation progressive du régime contributif.

L'essentiel des programmes mis en œuvre jusqu'à présent relève du premier axe. Le moyen principal repose sur l'extension de programmes de filets sociaux de sécurité, financés en grande partie par la Banque mondiale et l'UNICEF, sous coordination du MPPSPF. L'exécution est confiée au Fond d'intervention pour le développement (FID). Il s'agit, principalement, de programmes de Transferts monétaires conditionnels (TMC), Transferts monétaires non conditionnels (TMNC), Transferts monétaires pour le développement humain (TMDH), Argent contre travail productif (ACTP), Argent contre travail (ACT)³⁹, ciblés sur conditions géographiques et sur conditions de ressources et, pour certains, correspondant à des réponses post-catastrophe. Le PNPS 2015 marque donc la continuité et l'articulation de « la lutte contre la pauvreté » avec « la protection sociale ». Il acte l'hégémonie de la logique de l'assistance comme modalité privilégiée de la protection sociale non contributive et celle de l'aide comme mode de financement.

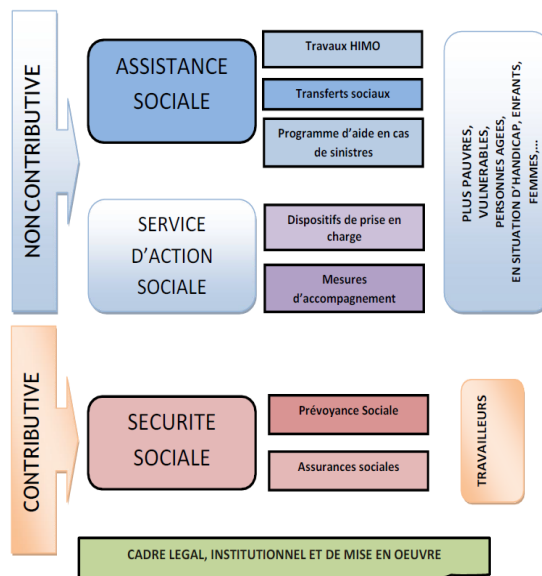
En parallèle de ces différents programmes d'assistance se développe une ambition plus universaliste : la couverture santé universelle. Mis en place par le Ministère de la santé ce programme garantit l'accès, sur la base de contributions volontaires, à un panier de biens et services de santé. Il s'agit donc d'un système d'assurance sociale santé. Un tel projet, s'il se concrétise, offre la possibilité de dépasser les frontières de l'emploi formel puisque la contribution ne repose pas sur le statut dans l'emploi. Toutefois, ce système se base sur le volontariat, ce qui peut considérablement limiter l'impact sur les populations les plus pauvres. L'évaluation en cours du projet pilote dans 3 districts doit permettre d'affiner les modalités pratiques pour plus d'efficacité.

Classiquement, Madagascar tente aujourd'hui d'intégrer dans un ensemble cohérent une variété de principes et de mécanismes de protection censée répondre à la diversité des situations face aux risques. La figure 6 ci-dessous, issue de la documentation officielle, offre une représentation de l'ensemble. Au côté d'une sécurité sociale adressée au travail salarié, le développement massif de l'assistance sociale et de services d'action sociale, très largement connecté au régime d'aide, doit venir compléter le dispositif en place. Le système repose sur une double fragmentation : celle des besoins, besoins de protection chronique (santé, prévoyance, etc.) et besoins exceptionnels (pauvreté, catastrophe, etc.) ; celle de la population, le monde du haut, des fonctionnaires et des salariés et, le monde du bas, le reste de la population. La nouvelle approche, ajustée à différentes situations, doit permettre

³⁹ Cf. FID (2018) pour plus de détails.

d'améliorer significativement les effets de la protection sociale là où la précédente, indifférenciée, ne concernait qu'une très faible minorité de la population.

Figure 6
Système de protection sociale à Madagascar (2015)



Source : PNPS (2015)

Financièrement, les rares données disponibles rendent compte de la hauteur de marche à franchir et ce, d'autant plus, qu'il s'agit de faire de l'assistance sociale un nouveau pilier de la protection sociale. En moyenne, la part du budget national de l'État consacrée aux dépenses sociales correspond à environ 5% et, en 2017, près de 20% de ces dépenses provenait de l'aide extérieure. Quant au budget du MPPSPF, entre 2015 et 2017, il était majoritairement alimenté par l'aide extérieure (UNICEF, 2018). Autre indicateur rendant compte du saut quantitatif qui devrait être fait pour passer d'une série de projets et d'expérimentations à l'institution d'un filet de protection : les filets sociaux couvrent 3,2% de la population selon la base de données ASPIRE.

Au côté de la question essentielle de la soutenabilité financière, cruciale en l'absence de base économique suffisamment développée, la trajectoire de la protection sociale à Madagascar révèle une incapacité chronique à se saisir en interne de cet enjeu, quelle qu'en soit d'ailleurs la formulation ou la vision. Cette observation remet au cœur de l'analyse de la politique publique de protection sociale deux autres dimensions à fort enjeu, repérées par Niño-Zarazúa & al. pour les LIC (2012) : le passage d'une multiplicité d'actions par projet impliquant des acteurs extérieurs à une politique publique nationale et la question liée de la gouvernabilité d'un système complexe. La complexité provient de la nécessité de mettre en cohérence les trois modes de coordination impliqués dans la fabrication de la protection sociale à savoir l'État, la société civile et le marché. Elle provient aussi de la nature des

arrangements contractuels engagés pour instituer une protection sociale qui, en régime d'aide, recouvre une dimension mondiale singulière. Pensée historiquement dans le cadre national, la régulation de la politique de protection sociale renvoie dans un pays comme Madagascar à « la mise en ordre d'échelles territoriales différentes et à des compromis socio-politiques durables assurés par des mécanismes de transferts [internationaux] et des mécanismes redistributifs » (Hugon, 2004 : 12). C'est à ces dimensions de la fabrique de la politique de protection sociale dans un pays en développement sous régime d'aide que l'on va maintenant s'intéresser.

Chapitre 2

Une approche par le *policy network* : cadrage conceptuel et méthodologique

Ce deuxième chapitre se donne pour objectif de préciser le cadre conceptuel, analytique et méthodologique de notre étude empirique sur le réseau des acteurs participant à l'élaboration de la politique de protection sociale à Madagascar. Pour ce faire, il importe de revenir dans un premier temps sur la littérature en sciences sociales, et en particulier en science politique, mobilisant les approches en termes de « *policy network* » et d'*Advocacy Coalition Framework* (ACF). Une attention particulière sera donnée dans ce cadre au développement récent de ces travaux dans les pays du Sud et notamment en Afrique. Comprendre la façon dont s'est construite cette littérature et dont elle s'articule avec le corpus de l'analyse des réseaux sociaux et, notamment, avec celui de l'analyse des réseaux inter-organisationnels, permettra dans un second temps d'éviter tout malentendu et de clarifier notre positionnement conceptuel, analytique et méthodologique.

Retour sur le développement des approches par le *policy network* pour étudier les politiques publiques en Afrique

Le premier point présente un état de l'art sur les *policy networks*, notamment en science politique, et sur la manière dont ces travaux s'articulent avec le modèle des coalitions de causes (ACF) de Sabatier et Jenkins-Smith de 1993. Alors que ces approches avaient principalement concerné des terrains d'étude dans les pays du Nord, le point suivant revient sur le recours récent aux *policy networks* pour étudier plus spécifiquement les politiques publiques et les projets de développement dans les pays du Sud. Ayant défini les outils principaux de ces approches dans différents contextes de développement, dans le troisième point nous pourrions positionner notre démarche conceptuelle et analytique, tant au regard de ce champ de littérature qu'au regard des travaux sur l'économie politique de la protection sociale en Afrique.

L'approche en termes de *policy networks* : étudier la fragmentation du processus de fabrication des politiques publiques

La fécondité de l'analyse des réseaux sociaux pour la sociologie politique est reconnue depuis longtemps, et notamment pour l'étude des élites, du pouvoir, des organisations et des politiques publiques (Genieys & Hassenteufel, 2012 ; Thatcher, 1998, 2014). Dans les années 1970, le point de départ des travaux mobilisant le concept de *policy network* est le constat de l'ouverture manifeste du processus

de fabrication des politiques publiques à une grande diversité d'acteurs⁴⁰. Dans un contexte de profondes transformations institutionnelles, l'analyse de cette fragmentation, et en particulier des relations entre acteurs privé et public, devient centrale. Aux États-Unis, les relations entre groupes d'intérêts privés, agences de l'État et Congrès sont au centre de l'attention. Domhoff (1967) développe la notion de « *policy-planning network* » à travers laquelle il cherche à articuler l'analyse du processus de fabrication des politiques publiques avec l'analyse du réseau des élites du pouvoir⁴¹. Le « *policy-planning network* » correspond « à un réseau agrégeant des fondations, des think tanks et des "policy-discussion groups" (c'est-à-dire des forums, créés ad hoc et financés par des Fondations), pour montrer comment l'élite économique agit en amont sur les politiques publiques qui sont ensuite adoptées par le gouvernement fédéral » (Genieys et Hassenteufel, 2012).

Deux visions s'opposent. D'un côté, les travaux de Lowi (1969) décrivent un « triangle de fer » ou des relations qualifiées de « symbiotiques » unissant des représentants de ces différents groupes d'acteurs (agences de l'État et groupes d'intérêt en particulier). Le *policy network* est ici fermé et très cohésif, souvent dominé par les acteurs du secteur privé et assez opaque aux yeux des citoyens. On parle de « communauté de politique publique » (Thatcher, 1998 ; 2014). De l'autre, les travaux de Hecló (1978) introduisent la notion de « réseau sur enjeux » (*issue network*). Ces réseaux se constituent autour d'enjeux spécifiques dans un domaine particulier de politique publique. Ils regroupent dès lors une grande diversité d'acteurs spécialistes ou compétents dans le domaine concerné et ayant des intérêts communs : autorités gouvernementales, législateurs, hommes d'affaires, groupes de pression, cabinet d'expertises, universitaires, journalistes, etc. (Le Naour, 2012). Le jeu semble ici plus ouvert et le réseau moins fermé et plus fragmenté. Par la suite, d'autres typologies de *policy network* sont proposées. Elles distinguent des situations intermédiaires entre ces deux idéaux-types que sont les réseaux les plus lâches (les réseaux sur enjeux) et les réseaux les plus intégrés (les communautés de politiques publiques)⁴².

⁴⁰ Selon Le Galès (1995 : 14), les *policy networks* « sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts »

⁴¹ Ce rapprochement est à resituer dans un contexte où se développent des travaux articulant sociologie des élites et analyse des réseaux. Si les premiers travaux mobilisant les notions de réseaux pour étudier les élites sont anciens et déjà présents chez des auteurs travaillant sur les élites locales comme Hunter (1953) ou Dahl (1961), le corpus méthodologique de l'ARS est plus systématiquement mobilisé dans les années 1970 pour traiter différentes problématiques relatives à la sociologie politique des élites (Laumann et Pappi, 1976 ; Marsden et Laumann, 1977) : cohésion sociale des groupes « élitaires », accès au et exercice du pouvoir, etc.

⁴² Par exemple, Rhodes (1990) distingue trois autres types de réseaux : (i) les réseaux professionnels qui, comme leur nom l'indique, sont dominés par un champ professionnel donné (comme les médecins au regard de la politique nationale de santé par exemple) ; (ii) les réseaux intergouvernementaux fondés sur des liens entre organisations représentatives des autorités locales ; (iii) les réseaux de producteurs, dans lesquels les intérêts des secteurs public et privé s'additionnent et dominent l'élaboration des politiques.

Encadré 1

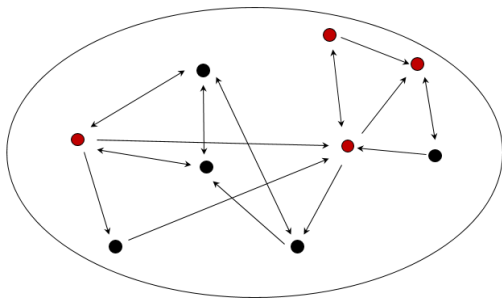
L'Analyse des Réseaux Sociaux (ARS)

L'ARS peut se définir comme « un ensemble de méthodes, de concepts, de théories, de modèles et d'enquêtes, (...) qui consistent à prendre pour objet d'étude non pas les attributs des individus (leur âge, leur profession, etc.), mais les relations entre les individus et les régularités qu'elles présentent, pour les décrire, rendre compte de leur formation et de leurs transformations, analyser leurs effets sur les comportements individuels » (Mercklé, 2004 : 3). L'unité d'analyse, ou de modélisation, n'est donc plus l'individu, mais une entité constituée d'un ensemble d'individus et des relations établies entre eux. Dans ce cadre, la notion de réseau social est définie comme un ensemble de relations sociales, une relation sociale pouvant elle-même être définie comme « une connaissance et un engagement réciproques fondés sur des interactions et permettant la circulation de ressources » (Grossetti & Barthe, 2008 : 587). Il s'agit donc d'une forme d'interaction sociale qui met les acteurs en contact et implique des références spécifiques renvoyant à la connaissance réciproque existant entre les acteurs et à leurs engagements mutuels.

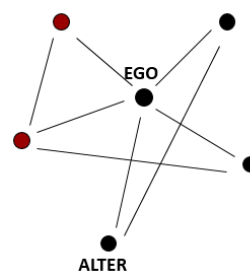
L'objectif de l'ARS est de décrire le réseau social et d'en étudier les propriétés à la fois relationnelles et structurales, ainsi que leurs influences sur les acteurs. Synthétisée et formalisée dans les années 1960 et 1970 à Harvard sous l'égide d'Harrison White, l'ARS contemporaine rassemble trois traditions d'analyse des réseaux (Scott, 2000) : (i) la théorie de la *Gestalt* en psychologie sociale (sociométrie, analyse des dynamiques de groupe, théorie des graphes ; notamment les travaux de Jacob Levy Moreno et Kurt Lewin) ; (ii) les travaux des sociologues W. Lloyd Warner et Elton Mayo à Harvard dans les années 1930 (à partir de l'anthropologie structuro-fonctionnaliste de Radcliffe Brown) ; (iii) l'anthropologie sociale de l'école de Manchester dont les principaux représentants sont James Clyde Mitchell, John Barnes, Elizabeth Bott et Siegfried Nadel (elle s'inscrit également dans l'héritage de Radcliffe Brown).

De manière générale on peut distinguer deux grandes manières de concevoir l'analyse des réseaux sociaux, selon qu'elle porte sur des « réseaux complets » (ou sociocentrés) ou des « réseaux égocentrés » (ou « personnels ») (Borgatti *et al.*, 2009). La première démarche, qui est celle du groupe de Harvard et qui est généralement qualifiée d'analyse structurale (« structural analysis »), consiste à se focaliser sur l'analyse des liens observables à l'intérieur d'une institution, d'un groupe ou de tout ensemble social fini. On parle donc de réseau sociocentré ou complet dès lors que l'on dispose d'informations sur la présence ou l'absence de lien pour toutes les paires d'acteurs de l'ensemble social étudié, défini et circonscrit *a priori* (membres d'une entreprise, d'une classe d'école, d'un village, etc.). Les problématiques types traitées par cette démarche sont notamment celles du pouvoir, de l'action collective et de la cohésion.

Réseau sociocentré
(ou complet)



Réseau égocentré
(ou personnel)



La seconde démarche, qui s'inscrit dans une filiation plus directe avec les travaux anthropologiques pionniers de l'école de Manchester, se focalise sur des « réseaux égocentrés » (ou personnels). Un réseau égocentré est constitué d'un acteur focal, appelé ego (individu, organisation, etc.), d'un ensemble d'*alters* liés directement à ego et des liens existant entre ces *alters* (Marsden, 2014 ; Crossley & *al.*, 2015). Les problématiques de la solidarité et du soutien social sont ici particulièrement pertinentes.

Source : auteurs.

A ce stade, l'usage de la notion de réseau reste souvent métaphorique et descriptif. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1980 et en particulier dans les années 1990 qu'un rapprochement plus systématique avec le corpus méthodologique de l'analyse des réseaux sociaux est réalisé dans le cadre d'approches du *policy network* en termes d'analyse de réseaux inter-organisationnels.

« Les décisions et les politiques publiques sont ici plutôt conçues comme le résultat d'interactions entre les secteurs public et privé [Knoke & al., 1996 ; Marin et Mayntz, 1991 ; Wellman & Berkowitz, 1988]. Les acteurs sont alors liés par des relations horizontales, sans appartenir à une seule hiérarchie organisationnelle ; ils sont en partie interdépendants mais, également, en partie autonomes ; leurs relations sont fondées sur l'échange, produisant ainsi des réseaux de politiques publiques, et combinent des éléments de conflit et de coopération [Marin et Mayntz, 1991]. Les analyses inter-organisationnelles cartographient ainsi la structure des réseaux, en s'appuyant sur des méthodes qualitatives et quantitatives qui se fondent sur des indicateurs, tels que l'intensité de la communication, la réputation entre participants d'un réseau et les ressources disponibles, afin de révéler les liens entre les acteurs. Cela permet de mettre en évidence les interrelations et l'interdépendance entre acteurs publics et privés » (Thatcher, 2014 :574)

L'analyse de réseaux inter-organisationnels représente un pan important de la littérature en analyse de réseaux sociaux (Lazega, 1994 ; Bergenholtz & Waldstrom, 2011 ; Kapucu & al., 2017). Elle recouvre différents objets et domaines de recherche : des relations entre entreprises, afin d'améliorer la compréhension du fonctionnement concret des marchés, aux relations entre acteurs public et privé participant à la fabrique des politiques. Les liens entre organisations sont aussi nombreux que les types de ressources qui peuvent circuler entre elles, ressources financières, informationnelles, matérielles. L'analyse des réseaux inter-organisationnels s'attache alors principalement à comprendre l'articulation entre ces relations d'échanges et les positions de dépendance ou de pouvoir des organisations concernées dans un système ou sous-système donné. Elle ambitionne d'aller au-delà d'un simple descriptif de la morphologie d'un système inter-organisationnel pour tester des hypothèses sur les relations entre structure du réseau, accès à des ressources, positions de pouvoir, comportement des acteurs, etc. (Lazega, 1994).

Ce sont deux sociologues américains, Laumann et Knoke, qui vont initier le rapprochement entre *policy networks* et analyse de réseaux inter-organisationnels. Dans ce travail de rapprochement, deux orientations analytiques sont notables. D'une part, leur démarche conçoit l'État comme système organisationnel avec une entrée analytique par domaines ou secteurs nationaux de politiques publiques (« *organizational state model of national policy domains* »). D'autre part, leur démarche incorpore de manière rigoureuse tout un ensemble de concepts, méthodes et techniques issus de l'analyse des réseaux sociaux (encadré 2).

Encadré 2

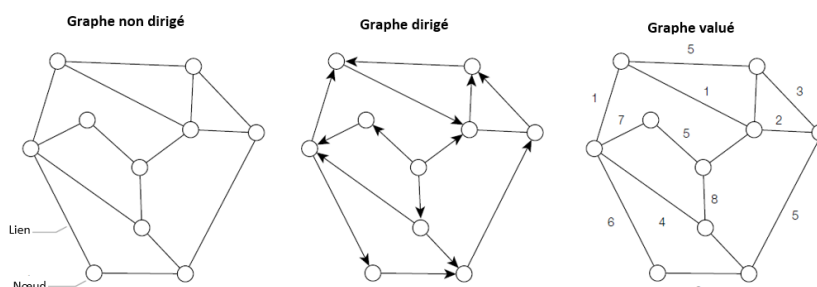
La boîte à outil de l'analyste des réseaux sociaux

Au-delà de la diversité des objets d'études, des entrées méthodologiques (réseau égo-centré ou complet) et des méthodes de collecte des données, l'ARS partage un tronc commun de concepts et de mesures, provenant essentiellement de la théorie des graphes en mathématique, pour décrire et analyser les réseaux.

Définitions et représentations graphique et matricielle d'un réseau

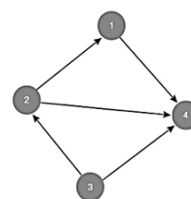
Un réseau social est défini comme un ensemble fini d'acteurs (des nœuds ou des sommets dans le langage de la théorie des graphes) liés les uns aux autres par des liens sociaux (des arêtes). Les acteurs, comme les liens qui les unissent, peuvent être de diverses natures. Une *dyade* est un réseau composé de deux acteurs (donc un lien), une *triade* est composée de trois acteurs. La représentation visuelle d'un réseau se fait sous forme d'un graphe dans lequel la distance entre les acteurs traduit leur proximité (relationnelle). Ainsi les acteurs fortement connectés entre eux apparaîtront de manière regroupés dans le graphe. La figure A illustre trois types de réseaux selon que le lien entre deux acteurs soit dirigé ou non, ou que lien soit valué (mesure de la force ou de l'intensité du lien).

Figure A Trois manières de représenter un réseau sous forme de graphe



La traduction mathématique d'un graphe est une matrice (figure B).

Figure B Transformation d'un graphe non valué en matrice



Sur le plan analytique, la direction d'un lien permet de traduire un mécanisme dyadique important, la réciprocité. Un lien est réciproque si les deux acteurs se sont cités mutuellement et ont de fait reconnu une interaction et une forme d'engagement mutuel. La réciprocité influe considérablement sur la formation et le maintien d'une relation dans le temps. C'est un mécanisme important dans l'explication des comportements des acteurs. Un autre mécanisme important est l'homophilie (« *qui se ressemble s'assemble* »)

	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor 4
Actor 1	0	0	0	1
Actor 2	1	0	0	1
Actor 3	0	1	0	1
Actor 4	0	0	0	0

L'introduction d'un troisième acteur (triade) permet d'explorer l'hypothèse de transitivité : si A est connecté à B et B connecté à C, alors il y a une probabilité importante que A soit connecté à C (« *l'ami de mon ami est mon ami* »). La transitivité est un mécanisme important pour déterminer la forme globale, la structure d'un réseau.

Décrire la forme globale ou la topologie du réseau (mesures « globales »)

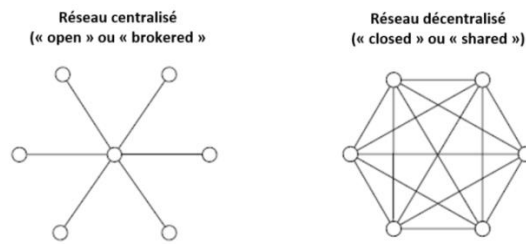
Les réseaux sociaux peuvent varier considérablement dans leur forme, que ce soit en termes de taille (nombre d'acteurs, nombre de liens) et de complexité de l'agencement des liens et des acteurs. Ces formes ont des conséquences importantes sur les processus sociaux que ce soit au niveau global du fonctionnement du réseau (efficacité de la circulation de l'information, de la coordination) ou au niveau local des acteurs qui peuvent être plus ou moins contraints ou autonomes selon la forme du réseau.

Différentes mesures existent pour décrire la forme globale d'un réseau. La taille d'un réseau est souvent appréhendée à partir du nombre de nœuds et du nombre de liens. Le diamètre d'un réseau mesure la distance la plus longue entre deux acteurs (le chemin le plus long). A l'inverse, la distance dite géodésique mesure le plus court chemin entre deux acteurs. La densité rapporte le nombre de liens possibles dans le réseau au nombre de liens effectivement observé. Elle donne une première mesure de la connectivité. La fragmentation du réseau en plusieurs composantes connexes (sous-groupes d'acteurs densément connectés entre eux et séparés des autres) en est une autre. La centralisation d'un réseau traduit son degré de hiérarchie autour d'un acteur ou d'un groupe d'acteurs.

De manière générale, on distingue deux idéaux-types en termes de forme ou topologie de réseau (figure C) : (i) les réseaux plutôt centralisés (aussi dit « *open* » ou « *brokered* ») structurés autour d'un acteur central relié à tous les autres

acteurs eux même non reliés entre eux ; (ii) les réseaux plutôt fermés et très connectés (« closed », « shared »), donc décentralisés, reposent sur un grand nombre d'acteurs tous très connectés entre eux. Entre ces deux configurations types diverses configurations intermédiaires peuvent exister.

Figure C Topologies types des réseaux



La forme d'un réseau a des implications importantes en termes de gouvernance et de coordination entre les acteurs. Elle renseigne notamment sur la manière dont les informations circulent. Un réseau centralisé est souvent supposé plus efficace pour la coordination car les informations peuvent être transférés rapidement de l'acteur central vers le reste du réseau. Un réseau plus fermé et densément connecté peut en revanche être plus résilient, car moins dépendant d'un acteur dominant.

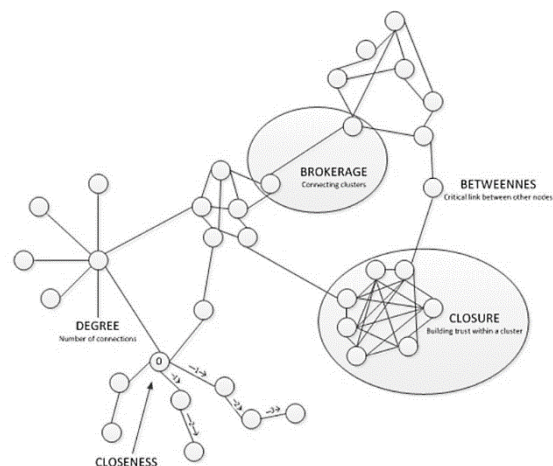
Décrire la position des individus dans le réseau (mesures « locales »)

L'importance des acteurs dans le réseau se déduit souvent de mesures dites locales. Les mesures locales caractérisent un sommet (ou un lien) mais peuvent exprimer une centralité locale (par rapport aux sommets ou liens voisins) ou une centralité globale (par rapport à l'ensemble du graphe). Les mesures de centralité sont les plus utilisées. Différentes mesures de centralités sont possibles, on distingue généralement : (i) la *centralité de degrés*, une mesure locale qui fait référence au nombre de liens qui arrivent (in) et/ou partent (out) de chaque acteur ; (ii) la *centralité d'intermédierité*, une mesure globale calculée sur l'ensemble du réseau qui traduit à quel point un acteur se retrouve sur le chemin le plus court (distance géodésique) entre deux acteurs pris au hasard ; (iii) la *centralité de proximité*, également une mesure globale qui reflète la proximité d'un acteur par rapport à tous les autres acteurs (distance géodésique moyenne entre un acteur donné et tous les autres membres du réseau).

Analyser la centralité des acteurs du réseau permet d'identifier les « key players », de quantifier leur pouvoir ou leur influence au regard de différentes dimensions. Les acteurs à forte centralité de degré jouissent généralement d'une forte réputation. La centralité d'intermédierité permet plutôt d'identifier les « brokers » qui connectent des sous-ensembles non connectés directement entre eux. Ils tirent leur pouvoir de cette situation (rente informationnelle) (Burt, 1992).

Schéma de synthèse : anatomie d'un réseau

Source : Social Network Analysis Inforte course on Big Social Data Analytics 2017 Dr. Jari Jussila; <https://www.slideshare.net/jjussila/big-social-data-analytics-social-network-analysis>



Source : auteurs, adapté de OECD/SWAC (2017)

« As the model's name implies, the relevant actors are all organizations; people appear only as agents acting on behalf of their organizations, whose interests they represent in policy contests. In policy domains — such as energy, health, and labor

— *both private and public sector organizations with interests in specific policy issues and policymaking events exchange political resources and form coalitions to collaborate on lobbying campaigns. These actors seek to influence the outcomes of policy events in the decision-making institutions of national government.* » (Knoke & Kostiuhenko, 2017 : 97).

Leurs premiers travaux ont ainsi porté sur l'influence des réseaux inter-organisationnels de lobbying sur la définition des politiques publiques dans les domaines de la santé et de l'énergie aux États-Unis (Laumann & Knoke, 1987). Depuis, cette littérature combinant *policy network* et analyse de réseaux inter-organisationnels s'est largement développée, particulièrement dans le monde anglo-saxon, et a couvert de nombreux domaines de politiques publiques comme la politique de l'emploi, la politique environnementale, la politique des transports, etc., dans différents contextes et sur plusieurs échelles locales, nationales comme internationales (Knoke & al., 1996 ; Pappi & Henning, 1999 ; Varone & al., 2016 ; Knoke & Kostiuhenko, 2017).

Les approches en termes de *policy network* ont ainsi, de manière générale, eu le mérite de mettre l'accent sur l'importance de la dimension collective et interactive du processus de *policy making*, sur le côté fragmenté de ces processus incluant des acteurs n'appartenant pas nécessairement à l'État central et, plus largement, sur les transformations de la gouvernance et de l'État (remise en cause des modes de gouvernement hiérarchiques traditionnels). Ensuite, dans leur articulation avec les outils de l'analyse des réseaux, elles ont permis de mieux identifier des schémas de relations trop complexes pour être apparents à l'œil nu et, dès lors, de mettre au jour des modalités spécifiques de circulation des ressources et les acteurs clés de ces sous-systèmes. En ce sens, elles apportent de nouvelles clés de compréhension aux problèmes de coordination et de gouvernance des politiques publiques que rencontrent les sociétés. Pour autant, comme le souligne Le Naour (2012 : 5) :

« *En tant que concept, le réseau prétend éclairer les recompositions de l'action publique mais pêche par son caractère descriptif et flou. En tant que méthode, l'analyse structurale des réseaux sociaux donne à voir des relations et interactions invisibles à l'œil nu, mais ne suffit pas à faire concept. Le terme de "réseau d'action publique" cohabite avec d'autres outils analytiques : systèmes d'acteurs, coalitions de cause, champs, etc.* ».

La portée conceptuelle de l'analyse des réseaux pour l'étude des processus politiques a en effet été plusieurs fois critiquées de même que la difficulté de cette approche à prendre en compte l'importance des *policy ideas* (Le Galès & Thatcher, 1995 ; Genieys & Hassenteufel, 2012). C'est pour pallier ces limites que, plus récemment, certains travaux ont cherché à combiner *policy network*, analyse de réseau inter-organisationnel et modèle des coalitions de cause – *Advocacy Coalition Framework* (ACF) (Ingold, 2010 ; Ingold, 2011 ; Ingold & Varone, 2011 ; Varone & al., 2016 ; Weible & al., 2019).

S'inscrivant dans le champ des approches cognitives des politiques publiques, le modèle des coalitions de cause (Sabatier, 1988 ; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) cherche lui aussi à articuler la dimension des idées avec celles des acteurs et de leur position dans la structure du sous-système politique pour analyser le changement dans l'action publique (Genieys et Hassenteufel, 2012). Cette approche « (...) suppose que le processus de fabrication d'une politique se produit en premier lieu parmi les spécialistes (du domaine de cette politique) qui cherchent régulièrement à influencer la décision en la matière à l'intérieur d'un sous-système de politique publique particulier. Son principe de base est que des acteurs sont regroupés en une ou plusieurs coalitions de cause, dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde, et qu'ils agissent de concert afin de traduire leurs croyances en une politique publique. » (Sabatier, 2019 : 46). La notion de coalition renvoie en première instance à l'existence de mécanismes par lesquels des groupes d'acteurs participant aux processus politiques agrègent leurs ressources, expertises et compétences pour accroître leur influence et imposer leurs préférences dans les politiques publiques (Weible & al., 2019). Les acteurs considérés peuvent être des individus, des collectifs d'individus ou des organisations, appartenant ou non au gouvernement et qui ont, ou cherchent à avoir, une influence sur le processus de décision politique.

Le cadre théorique de l'ACF combine deux principales dimensions analytiques complémentaires. La première dimension porte sur l'analyse du système de croyance qui unit ou non les acteurs autour d'un problème ou domaine de politique publique donné. Trois niveaux distincts de croyances sont considérés (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993 ; Sabatier & Weible, 2007 ; Weible & al., 2019) : (i) les croyances profondes (*deep core*) qui correspondent à des orientations normatives fondamentales (comme les idéologies politiques par exemple) ; (ii) les convictions politiques fondamentales (*policy core*) qui correspondent aux croyances normatives et empiriques concernant ce que devrait être le sous-système de politique spécifique et qui fournissent alors une vision et un guide orientant le comportement stratégique des acteurs ; (iii) les croyances secondaires (*secondary beliefs*) qui correspondent à des préférences pour des instruments spécifiques de politiques publiques ou à des propositions politiques ciblées pour un problème donné du sous-système (elles sont souvent un moyen de parvenir aux objectifs inhérents au *policy core*). L'ACF met surtout l'accent sur le *policy core* qui est vue comme un déterminant essentiel de construction des coalitions. Il souligne aussi l'importance des mécanismes d'apprentissages reposant sur la confrontation entre systèmes de croyance et l'évolution des connaissances disponibles. La seconde dimension analytique porte sur la coordination entre acteurs du sous-système considéré. C'est ici que l'articulation avec les outils de l'analyse des réseaux est particulièrement fructueuse. Les liens entre acteurs peuvent être de diverses natures, des liens de collaborations, de partage d'informations mais aussi de divergence ou de convergence concernant les orientations

politiques concernées. L'ACF souligne dans ce cadre l'importance des acteurs intermédiaires, des *policy brokers* (individuels comme collectifs) qui peuvent se situer à l'intérieur ou à l'extérieur des coalitions. Ces derniers ont un rôle important dans la diffusion des idées et peuvent jouer un rôle de médiateur entre coalitions opposées et ainsi participer de l'émergence d'un compromis, d'un processus d'apprentissage entre coalitions (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

En termes d'output politique, ce cadre analytique permet surtout d'analyser les changements politiques « mineurs » et moins les grandes réorientations d'ensemble (Ingold, 2011 ; Genieys & Hassen-teufel, 2012). En revanche, concernant le processus de fabrication de la politique, il permet de décrypter finement les jeux d'acteurs en cours et d'identifier des scénarios possibles concernant les compromis politiques à venir en identifiant les coalitions existantes et leur stabilité, les *policy brokers* et les points de discussion qui peuvent faire basculer d'un scénario à l'autre. On trouve aujourd'hui de nombreux travaux qui s'inscrivent dans cette articulation fructueuse entre ACF et *policy networks* (Elgin, 2015 ; Henry, 2011 ; Ingold, 2010, 2011 ; Ingold et Varone, 2011 ; Ingold et Fischer, 2015). Les travaux de Ingold (2010, 2011) sur la politique climatique suisse en sont un bon exemple. L'auteure cherche à expliquer l'output de la loi sur le CO2 (taxe sur les combustibles et centime sur les carburants) à travers une analyse du réseau et des préférences des acteurs ayant participé à son processus d'élaboration. Elle montre alors que ce compromis final est le résultat d'un processus complexe faisant intervenir deux coalitions opposées (pro-économie et pro-écologie), des *policy brokers* situés en-dehors de ces coalitions et des facteurs contextuels conduisant à faire bouger les lignes au sein des coalitions. Pour autant, le développement de ce type d'approche pour étudier les politiques publiques dans les pays en développement est plus récent.

Le développement récent des *policy networks analysis* dans les pays du Sud

L'approche par le *policy network* se révèle être un outil analytique particulièrement propice pour l'étude des politiques publiques aux Suds et notamment en Afrique. Le caractère fragmenté et la dimension transnationale de la gouvernance y sont par ailleurs d'autant plus marqués que le pays, à l'image de Madagascar, dépend fortement de l'aide internationale. La fabrication et la mise en œuvre des politiques publiques repose alors sur une multitude d'acteurs exerçant à différentes échelles (étatiques, politiques, privés, « société civile », organisations internationales, bailleurs, etc.).

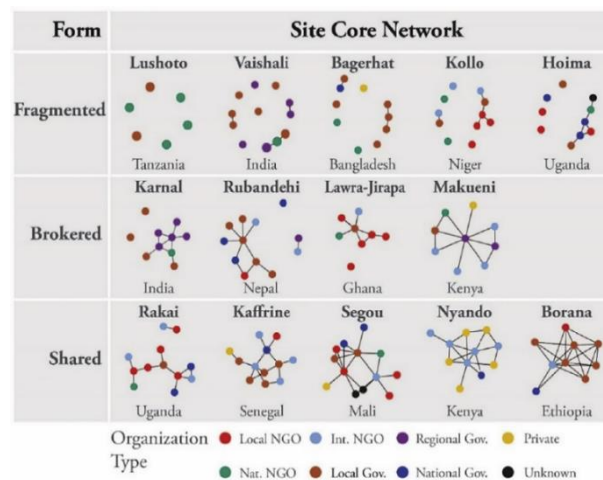
Néanmoins, l'usage des méthodes se fondant sur les outils de l'analyse de réseaux est finalement assez récent dans la littérature académique sur les pays en développement. Deux types de travaux peuvent être distingués, ceux portant plutôt sur des questions de gouvernance de projet à une échelle plus

locale ou communautaire et ceux portant plus directement sur des politiques publiques d'envergure nationale.

Les organisations internationales, notamment la Banque Mondiale et l'International Food Policy Research Institute, ont depuis une dizaine d'années mobilisés les outils de l'ARS dans une démarche participative de suivi-évaluation de projet. L'objectif de ces études est à la fois de rendre compte du fonctionnement concret de la gouvernance multi-acteurs d'un projet mais aussi de produire une information utile pour une meilleure gouvernance et pour l'*empowerment* des acteurs marginalisés au sein de ces projets, en particulier dans les domaines de l'agriculture, de la gestion des communs et des ressources naturelles, puis de la santé. Très largement impulsé par E. Schiffer, l'outil Net-Map développé à cet effet est mobilisé dans plusieurs études-projets (Schiffer & Waale, 2008). C'est un dispositif méthodologique qui permet de collecter, souvent de manière participative, à travers des focus group, des informations détaillées sur les réseaux entre acteurs participant à un projet, leur pouvoir et leur influence. Pour ce faire, cette méthode combine les outils de l'analyse de réseaux aux outils de cartographie d'influences et de pouvoirs. Une de leurs études a ainsi porté sur la gouvernance d'un projet hydraulique au Nord du Ghana (Schiffer & *al.*, 2010). L'étude du réseau entre les différentes parties prenantes du projet (agences publiques, ONG et autorités traditionnelles), aux intérêts et caractéristiques hétérogènes, a permis de soulever plusieurs difficultés pouvant en affecter les objectifs. La superposition de plusieurs systèmes de gouvernance limitait clairement l'efficacité des actions de ce projet. L'échange d'information et de conseils se sont révélés être des déterminants essentiels de l'influence entre parties prenantes. De manière plus générale, cette étude a permis aux différents acteurs concernés de mieux comprendre leurs objectifs, comment ils pouvaient être en situation de contradiction ou de complémentarité avec ceux des autres et comment chacun des acteurs s'influencait mutuellement dans le réseau. Cette méthode a également été déployée pour analyser la gouvernance d'un projet de l'ONG *Save the Children* portant sur la lutte contre la mortalité infantile et maternelle dans l'État de Katsina au Nigeria (Schiffer & *al.*, 2012). Plus spécifiquement, l'analyse portait sur les processus qui mènent ou non au financement par l'État d'un certain nombre d'interventions en santé maternelle. Le réseau d'une quinzaine d'organisations participant à la planification, la budgétisation ou au versement de fonds pour ces activités de survie du nouveau-né et de santé maternelle, a été reconstruit de manière participative. Les résultats ont mis en évidence un écart important entre la conception des politiques et la mise en œuvre des activités concrètes. L'analyse de réseau a permis de comprendre que cet écart venait d'une opposition entre deux groupes d'acteurs aux objectifs et stratégies contradictoires : d'un côté, des représentants du ministère de la santé étaient en charge d'élaboration du budget, de l'autre des responsables politiques extérieurs au secteur de la santé étaient en charge du versement effectif des fonds.

Plus récemment, Rudnick & al. (2019) ont entrepris une analyse du *policy network* de 14 projets de développement agricole communautaire dans 11 pays différents situés en Afrique de l’ouest, en Afrique de l’est et en Asie du Sud. Dans leur article, les auteurs prennent appui sur la typologie des modes de gouvernance en réseau de Provan et Kenis (2008). Cette typologie distingue deux types de réseaux selon leur degré de densité et de centralisation : (i) les réseaux hautement centralisés et donc peu denses et qui peuvent être dirigés par une seule ou quelques organisations (« *brokered networks* ») ; (ii) les réseaux décentralisés avec une forte densité et beaucoup d’interactions entre tous les acteurs et qui peuvent admettre un plus grand nombre d’acteurs centraux (« *shared networks* »). Observer le positionnement des réseaux de gouvernance des projets étudiés au sein de ce spectre permet d’identifier des formes localisées et contextualisées de coordination des projets de développement agricole. Cela permet aussi d’identifier les acteurs centraux qui peuvent assurer un rôle de leadership et avoir une influence forte dans la conduite des projets (est ce que sont des acteurs locaux, des ONG internationales ?). Les résultats confirment l’existence des deux types de réseaux de gouvernance mais révèlent aussi l’existence d’un troisième type de réseau qualifié de fragmenté et caractérisé par une faible densité, une faible centralité et un grand nombre de composantes isolées (figure 7).

Figure 7
Graphes de réseau central regroupés par forme et type de gouvernance



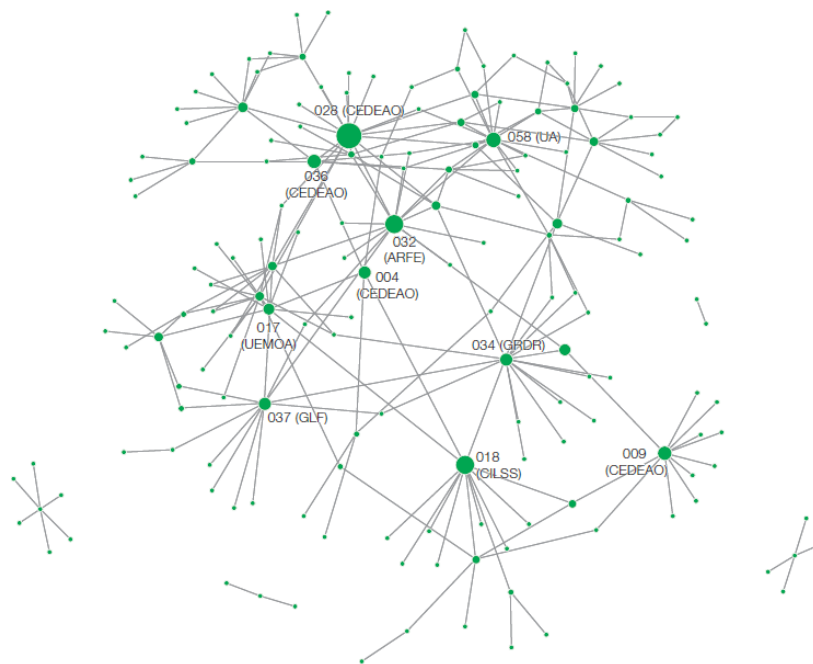
Source : Rudnick et al. (2019 :118)

Ces types de réseaux se distribuent de manière différente selon les pays et projets concernés soulignant bien là l’existence de modes de coordination contextualisés. Les réseaux fragmentés traduisent selon les auteurs un mode de gouvernance assez spécifique aux contextes dans lesquels les communautés manquent de ressources et de capacité. Ils révèlent plutôt des défauts de coordination et donc des projets inefficients. Par ailleurs, contrairement à une hypothèse usuellement admise, les auteurs montrent que les organisations les plus centrales dans ces réseaux ne sont pas les ONG internationales mais des agences de gouvernement et des ONG locales ou régionales.

Parmi les travaux portant sur des enjeux de politiques publiques à une échelle plus large, on peut citer ceux portés par Walther à l'OCDE (Walther & Renk, 2017 ; Walther, 2017 ; OECD/SWAC, 2017). Ses travaux cherchent à comprendre le fonctionnement effectif de la gouvernance de la coopération transfrontalière en Afrique de l'ouest. A cet égard, une enquête sociométrique inédite a été conduite en face à face auprès de 137 acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière à l'échelle de l'Afrique de l'ouest entière mais aussi à l'échelle de trois microrégions spécifiquement étudiées : la vallée du fleuve Sénégal, le Liptako-Gourma et la région du lac Tchad. Ces interviews ont permis de dresser une carte des relations maintenues entre 738 acteurs répartis sur 40 pays. Les relations étudiées concernaient les relations d'échange d'information (avec qui chaque acteur échange de l'information sur la coopération transfrontalière) et celle d'influence et de pouvoir (selon chaque acteur qui est l'acteur le plus important dans le champ de la coopération transfrontalière).

Figure 8

Brokers du réseau d'information sur la coopération transfrontalière ouest africaine



Source : OCDE/CSAO 2017. Note : seuls les codes et l'appartenance des dix acteurs les plus centraux sont représentés. Les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière sont représentés par des cercles proportionnels à leur rôle d'intermédiaire (broker) au sein du réseau. Acronymes : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Union africaine (UA), Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (GRDR), Association des régions frontalières européennes (ARFE), Global Local Forum (GLF).

Source : repris de Walther (2017 : 14).

L'analyse de ces deux réseaux (réseau d'échange d'information, réseau de pouvoir) a alors permis d'identifier les acteurs centraux engagés dans la coopération transfrontalière, le type de relations qu'ils entretiennent entre eux, ainsi que l'impact des frontières nationales sur la forme de ces réseaux. Les résultats mettent en lumière, entre autres choses, la prédominance des organisations intergouvernementales dans la gouvernance de la coopération transfrontalière. Le réseau d'échange d'information

est par ailleurs structuré de manière assez décentralisée (structure de type centre-périphérie) ce qui semble adapté à la circulation d'information entre partenaires aux statuts et compétences très variés. Si on trouve de nombreux intermédiaires dans ce réseau, c'est en particulier au sein de la CEDEAO que l'on retrouve le plus de brokers (figure 8). Enfin, si à l'échelle de la région ouest africaine ces réseaux apparaissent assez fortement structurés sur des bases nationales, cela est moins le cas à l'échelle des microrégions étudiées.

Au Nigeria, Wonodi & al. (2012) ont également mobilisé les outils de l'analyse des réseaux pour comprendre le processus de prise de décision concernant l'introduction de nouveaux vaccins au sein des programmes nationaux de vaccination. De nombreuses parties prenantes interviennent dans ce processus à différentes étapes (production d'informations techniques, recherche de fonds, mise en œuvre des programmes, etc.) et avec des niveaux d'intérêts variés. Les auteurs ont alors défini le réseau de ces acteurs en considérant l'ensemble des acteurs impliqués ou influents dans le processus. Au total, 29 organisations ont été retenues (acteurs gouvernementaux au niveau fédéral ou national, bailleurs de fonds internationaux, acteurs du secteur privé marchand et associatif dans le domaine de la santé). Des interviews avec des informateurs clés de ces organisations ont alors permis aux auteurs de dresser le réseau entre ces 29 acteurs sur plusieurs dimensions (échange d'information, lobbying, financement, influence). Les résultats mettent en évidence un engagement assez fort de l'ensemble des parties prenantes. Toutefois, alors que l'hypothèse d'un rôle plus important des acteurs économiques et des acteurs responsables de la mise en œuvre des programmes au niveau fédéral avait été avancée, ces derniers n'apparaissent pas aussi centraux dans le réseau à ce stade du processus. Un résultat qui selon les auteurs peut conduire à des difficultés si, faute d'une meilleure intégration de ces acteurs, les décisions politiques prises au niveau central ne bénéficient pas d'un appui solide pour leur mise en œuvre locale.

Plus récemment, deux papiers se sont clairement inscrits dans une démarche similaire aux travaux associant *policy network* et *policy ideas*, notamment via le cadre de l'ACF (Ingold, 2010, 2011 ; Ingold & Varone, 2011; Ingold & Fischer, 2015).

Howlet & al. (2017) étudient la relation entre *policy network* et *policy learning* dans le cadre de la politique de production de biodiesel à partir d'huile de palme en Indonésie au cours des deux dernières décennies. Divers acteurs, allant des producteurs agricoles aux utilisateurs finaux de biocarburant en passant par les décideurs politiques, se sont impliqués et ont été influents dans ce sous-système politique. A partir de 2006, sous l'impulsion de la présidence, de nombreuses tables rondes, conférences, forums et commissions ad hoc ont été organisés concernant le développement du biodiesel et la soutenabilité environnementale de la culture intensive du palmier à huile. Ces événements ont constitué

le point de départ méthodologique pour identifier les acteurs clés, les *key informants*, et parvenir au final à établir une liste de 47 acteurs particulièrement impliqués dans cette politique. Différents types de liens entre ces acteurs ont alors été étudiés : collaborations, conflits, partage de connaissances, influences perçues, accords et désaccords perçus. L'identification des coalitions repose alors sur un ensemble de trois hypothèses complémentaires : (i) les acteurs d'une même coalition doivent être structurellement équivalents (c'est-à-dire avoir un profil relationnel identique au regard du réseau de collaborations et de désaccords) ; (ii) les liens de collaborations entre les membres d'une même coalition doivent présenter une densité positive ; (iii) les relations entre membres de coalitions opposées doivent être marqués par des relations de désaccords. Les auteurs montrent alors que le cœur du réseau est constitué principalement d'acteurs gouvernementaux et de quelques industries et organismes universitaire ou de recherche. Aucune organisation internationale, aucun bailleur multilatéral, aucune ONG ne figure au centre du réseau, on les retrouve clairement à la périphérie. La coalition dominante identifiée par l'analyse des réseaux est composée de quatre acteurs gouvernementaux et de deux acteurs privés industriels. Les liens de collaborations entre ces acteurs sont importants et facilitent la circulation et le partage d'informations. En particulier, les quatre acteurs gouvernementaux apparaissent comme les plus centraux dans le réseau de partage d'informations mais aussi comme les plus influents. Ces résultats mettent ainsi en évidence que les *policy brokers* dans ce sous-système politique se situent plutôt au sein des officiels du pouvoir et qu'ils jouent un rôle essentiel dans l'apprentissage « technique » des politiques. Cela signifie aussi qu'ils sont en position de pouvoir pour faciliter ou inversement limiter le processus d'apprentissage selon que les orientations politiques prennent telle ou telle direction.

Enfin, Ramcilovic-Suominen & al. (2019) analysent le réseau des acteurs du Plan d'action de l'Union Européenne pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT : *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) dans le cadre d'un accord de partenariat volontaire (VPA : *Voluntary Partnership Agreement*) avec la République démocratique populaire du Laos. L'article interroge l'influence des acteurs internationaux dans les processus décisionnels au sein du VPA-FLEGT. Pour ce faire, il analyse les relations de pouvoir ainsi que les préférences des acteurs sur plusieurs aspects politiques traités dans le programme. Le réseau considéré est ici un réseau inter-organisationnel (Laumann & Knoke, 1987). Les préférences politiques correspondent au niveau d'accord ou de désaccord sur l'importance de la poursuite et ou de l'introduction de certains sujets politiques spécifiques dans le VPA-FLEGT. Une liste de 52 organisations (opérant au niveau central, provincial, du district et incluant même les autorités villageoises) et de 13 questions politiques a été retenue après une revue détaillée des rapports institutionnels, des interviews avec des informateurs clés, des comptes rendus et feuilles de présence de différentes réunions et workshops. Le réseau

des relations de pouvoir entre ces 52 acteurs est alors analysé⁴³. Les auteurs montrent que dans ce processus politique le pouvoir est détenu par les acteurs politiques habituellement les plus puissants, les agences du gouvernement centrale bien sûr mais aussi les bailleurs de fonds internationaux. Les organisations de la société civile, le secteur privé et les acteurs de niveau infranational sont bien moins puissants. L'analyse de la distribution des préférences politiques parmi les acteurs montrent ensuite que dominent certains sujets comme les aspects liés au respect des règles internationales, à la transparence et à la responsabilité environnementales alors que les sujets relatifs aux droits des communautés forestières, à l'impact des réglementations sur les moyens de subsistance des petits exploitants ou la question de la participation des organisations de la société civile au processus emportent moins l'adhésion. Un déséquilibre évident apparaît ainsi avec les acteurs les plus centraux qui exercent leur pouvoir par leur participation directe à l'élaboration de la politique mais aussi par leur influence dans la diffusion des idées.

Ce travail de revue de la littérature sur les *policy networks* offre un panorama suffisamment large pour saisir d'emblée toute la portée de cette démarche analytique pour analyser les politiques publiques dans les pays en développement et notamment en Afrique où la dimension transnationale de la gouvernance y est particulièrement importante. C'est donc en prenant appui sur l'ensemble de cette littérature ainsi que sur celle concernant l'économie politique de la protection sociale en Afrique que nous avons construit notre cadre analytique.

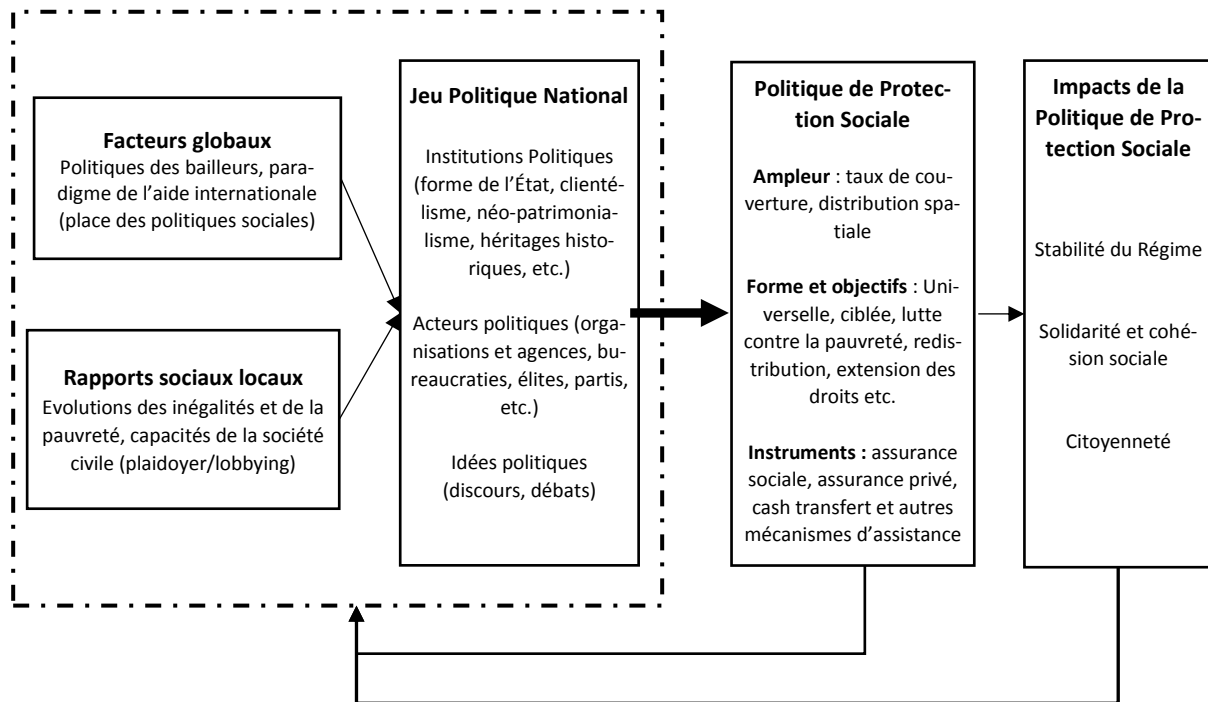
Positionnement conceptuel et méthodologique : de l'entrée analytique par le *policy network* des acteurs de la protection sociale à la collecte des données

La figure 9 schématise le cadre général d'analyse des politiques publiques de protection sociale qui couvre les différentes étapes du processus politique, de la mise en problème au suivi de l'implémentation et de ses impacts. L'analyse du jeu politique nationale y tient une place centrale en ce qu'elle révèle d'abord les rapports de forces locaux (fonction de la situation socioéconomique et des capacités de mobilisation de la population) et internationaux (rôle des bailleurs internationaux et des évolutions de l'aide internationale) et détermine ensuite la forme prise par la politique publique. La forme prise par cette politique et ses effets ou impacts conditionnent eux-mêmes en retour le jeu politique national. Après avoir présenté notre positionnement conceptuel et analytique regard de ce cadre général, nous présentons la méthode de collecte des données.

⁴³ La question posée était : « *To what extent is your organization resource dependent on organization X?* ».

Figure 9

Cadre général d'analyse des politiques de protection sociale en Afrique



Source : auteurs, librement inspiré de Hickey (2008)

Le policy network du GTPS comme point d'entrée analytique

Au regard du cadre analytique général présenté dans la figure 9, les travaux portant sur l'économie politique de la protection sociale en Afrique (cf. infra) relèvent très largement d'une perspective néo-institutionnaliste et reposent, notamment, sur les approches en termes de « *political settlements* » (Hickey & al., 2018). Le jeu politique national y est alors souvent analysé en prenant comme objet d'observation analytique l'implémentation de réformes dans la politique de protection sociale et en particulier l'introduction de programmes d'assistance sociale. Ces réformes sont étudiées empiriquement à partir de « *process tracing* » permettant d'analyser de manière détaillée les moments clés de ces réformes dans le temps long. Ces méthodes reposent principalement sur l'analyse de rapports institutionnels, de comptes rendus de réunion et d'entretiens semi-directifs. Dans cette même perspective, d'autres travaux, qualitatifs là aussi, prennent pour objet d'observation les partis politiques et leurs discours, les périodes électorales, les institutions politiques et la forme de l'État, les élites et les conflits redistributifs.

Si le rôle des réseaux de relations sociales n'est pas au cœur de ces analyses, il n'est pas complètement absent. L'importance des jeux de réseaux au sein de la diversité des acteurs impliqués dans le processus politique, et notamment des jeux entre acteurs internationaux et locaux, y est en effet largement

soulignée (Niño-Zarazúa & al., 2012 ; Lavers & Hickey, 2015). Un des résultats de ces travaux est d'ailleurs que l'adhésion des autorités nationales aux programmes d'assistance sociale impulsés de l'extérieur par les bailleurs dépend pour beaucoup d'un travail d'influence et de diffusion des idées reposant très largement sur des logiques de réseaux, en particulier de circulation de l'information.

« In many cases, successful ideational influence is dependent on the actions of policy entrepreneurs who lead domestic debate, advocate for change and build advocacy coalitions (...). Such policy entrepreneurs might be: individuals within the ruling coalition; multilateral or bilateral donor representatives who exert influence through discussions with national policymakers, financial incentives or technical assistance; or civil society actors, including INGOs, that campaign for policy changes. » (Lavers & Hickey, 2015 : 15)

La proximité avec le cadre conceptuel des *policy networks* et de l'ACF est ici évidente, même si le réseau et les brokers ne sont envisagés que sous l'angle de relations entre individus et non de collectifs. Par ailleurs, la place accordée dans ces approches au « tournant idéationnel » dans le processus de fabrication des politiques en constitue un point commun. La manière dont cette dimension cognitive est appréhendée est en effet très similaire à celle que l'on retrouve depuis Sabatier et Jenkins-Smith (1993) dans le cadre de l'ACF.

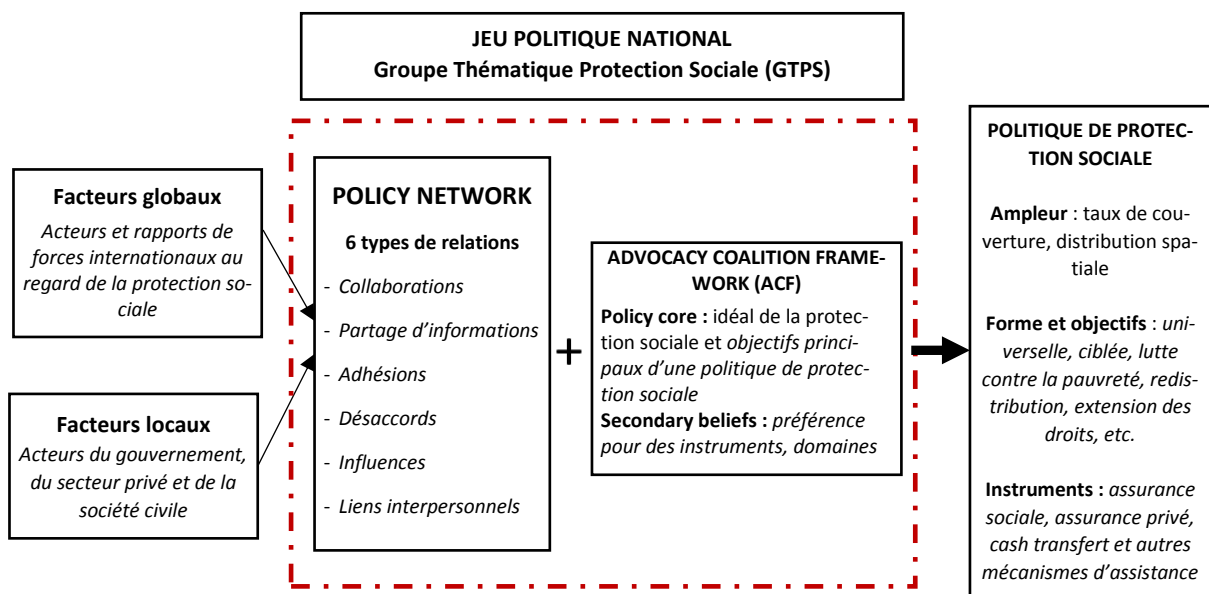
« Discursive institutionalism, and the literature on ideas in political analysis more broadly, identifies three main types of idea: policy ideas that provide potential solutions to pre-defined social problems; problem definitions that provide ways of framing and understanding particular social issues, in doing so favouring certain types of policy solution and foreclosing the possibility of other types of intervention; and overarching paradigms that serve as road maps, providing "a relatively coherent set of assumptions about the functioning of economic, social and political institutions. » (Lavers & Hickey, 2015 : 12)

Pour autant, pour l'heure, parmi les travaux portant sur l'économie politique de la protection sociale en Afrique aucun ne se s'est engagé sur la voie d'un *mapping de réseau* mobilisant l'appareillage conceptuel de la littérature sur les *policy networks* et l'appareillage méthodologique de l'analyse des réseaux sociaux. Une telle démarche analytique nous semble tout à fait utile et pertinente pour comprendre, au moins en partie, le jeu d'acteur qui se noue aux différents moments d'une politique publique.

Dans le cas de Madagascar, la politique de protection sociale en est au temps de la reformulation concertée entre acteurs. Il s'agit d'une « politique publique nouvelle » qui prend appui sur une grande diversité de programmes existants (contributifs et non contributifs) et implique un processus de négociation entre acteurs multiples. Comme cela a été dit dans la section précédente, après l'adoption en 2015 d'une « Politique Nationale de Protection Sociale » (PNPS, 2015), le pays s'est doté en novembre

2018 d'une « Stratégie Nationale de Protection Sociale » pour la période 2019-2023 (SNPS, 2018). Comme le souligne Niño-Zarazúa *et al.* (2012), l'existence de tels documents ne peut masquer la complexité des processus politiques en arrière-plan et le compromis qui le fonde. Ce document stratégique est le fruit d'une réflexion conduite au sein du Groupe thématique de la protection sociale (GTPS) rassemblant différents acteurs nationaux et internationaux. Créé en 2017 à l'initiative du Ministère de la Population, de la protection sociale et de la promotion de la femme (MPPSPF) et codirigé avec l'UNICEF, ce groupe de réflexion s'est réuni régulièrement entre 2017 et 2019. Analyser le réseau des acteurs à partir de cette arène de discussion nous est alors apparu comme une entrée analytique pertinente afin d'éclairer les jeux d'acteurs, d'identifier et spécifier les éventuelles coalitions qui influencent la forme que prendra la politique de protection sociale, de soulever les potentiels points de conflits en cours et à venir, d'identifier les acteurs qui jouent le rôle de *brokers* et les acteurs de pouvoir.

Figure 10
Cadre d'analyse de l'élaboration de la politique de protection sociale à Madagascar :
une entrée par le *policy network* du GTPS



Source : auteurs

Le schéma de la figure 10 présente l'adaptation du cadre général précédent à notre démarche analytique centrée sur l'analyse du *policy network* des acteurs participant à l'élaboration de la politique de protection sociale à Madagascar. Le jeu politique national est analysé à partir de ce *policy network* construit sur la base de l'observation du GTPS qui regroupe une diversité d'acteurs venant autant de la sphère internationale (bailleurs internationaux, ONG internationales) que de la sphère nationale (acteurs gouvernementaux – ministères et ses structures rattachées -, acteurs de la société civile et du

secteur privé marchand). En ce sens, ils portent avec eux les rapports de force internationaux et nationaux. Les relations entre ces acteurs peuvent être de diverses natures. En s'inspirant des travaux évoqués plus haut, nous nous concentrerons sur six types particuliers de relations maintenues entre les acteurs dans le cadre d'activités ou d'échanges relatifs à la protection sociale sur les cinq années précédant l'enquête :

- (i) les **relations de collaborations** (recouvrant différents types de partenariats comme la participation commune à des projets-programmes de protection sociale, des relations de soutien financier, du partenariat technique, etc.) ;
- (ii) les **relations de partage d'informations** (échanges d'information entre les acteurs concernant les activités de protection sociale) ;
- (iii) les **relations d'accords ou d'adhésions** avec la position des autres acteurs concernant la protection sociale dans le pays ;
- (iv) les **relations de désaccords** avec la position des autres acteurs concernant la protection sociale dans le pays ;
- (v) les **relations d'influences** (la mesure dans laquelle les décisions d'un acteur dans le domaine de la protection sociale dépendent de celle d'un autre acteur)
- (vi) les **relations interpersonnelles** entre les représentants de ces organisations au GTPS.

Dans la littérature, l'analyse de la position des acteurs dans ces différents réseaux ne peut se suffire à elle-même. Pour donner sens à ces positions et pouvoir identifier de potentielles coalitions, il est nécessaire de compléter l'analyse de réseau par des informations permettant de caractériser la perception des acteurs et les idées qu'ils promeuvent. En prenant appui sur l'ACF ramenée à deux dimensions, nous chercherons à qualifier le positionnement des acteurs au regard de leur vision de l'idéal de la protection sociale à Madagascar et de ses objectifs principaux (**policy core beliefs**) ainsi que des instruments et domaines d'intervention privilégiés dans ce domaine (**secondary beliefs**). De la structure tripartite du système de croyances proposée par l'ACF, nous retenons et testons les deux dimensions qui réfèrent à la protection sociale, autrement dit au sous-système de politique publique étudiée. Les croyances du noyau central (**deep core beliefs**), on l'a vu, correspondent au niveau le plus profond et le plus large comprenant les hypothèses normatives et ontologiques communes à toutes politiques publiques (Sabatier, 2019). A l'image des travaux empiriques les plus récents (Weible & al., 2019), nous ne les captions que sous l'angle des **policy core beliefs**, lorsqu'elles s'appliquent au domaine étudié, en posant à chaque organisation la question ouverte de l'idéal de la protection sociale.

Méthodologie de collecte des données : des frontières du réseau aux préférences politiques des acteurs

Les données collectées pour implémenter le cadre analytique sont de diverses natures. La démarche repose principalement sur la collecte de données de réseau que l'on dit complet. Cela nécessite d'une

part de définir précisément les frontières du réseau, autrement dit la liste des acteurs retenus, et d'autre part d'expliciter la construction du questionnaire sociométrique. C'est l'objet des deux premiers points qui suivent. Le troisième point présente les autres données nécessaires au déploiement de la méthode proposée. Elles ont été collectées par questionnaire au même moment que les données de réseaux. D'autres, plus qualitatives, reposent sur l'analyse de rapports institutionnels, des sites internet des organisations concernées et de la presse malgache mais aussi sur de l'observation participante⁴⁴.

Le périmètre des acteurs étudiés : le GTPS comme objet d'observation

Réputés souples, informels ou pragmatiques, les réseaux reposent néanmoins sur une logistique : des organisations et des ressources matérielles. Se donnent ainsi à voir des commissions permanentes et épisodiques, des congrès, des comités de coordination, des groupes de travail, des revues, des journaux... Pour circuler, les savoirs requièrent la mise en place de tout un appareillage, des supports sans lesquels la circulation ne saurait s'opérer. Ces supports sont alors les sources premières d'une méthodologie dite des réseaux.

Le Naour (2012 : 5)

La question du bouclage ou de la délimitation des frontières d'un réseau constitue le point central de toute analyse de réseau. Les méthodes dites de « réseau égocentré (ou personnel) » délimitent le réseau à partir des liens directs entretenus par un acteur (*ego*) avec d'autres acteurs (*alters*) (encadré 1). Les méthodes dites de « réseau sociocentré (ou complet) » imposent de délimiter a priori un ensemble social et une liste d'acteurs y appartenant (Eloire & al., 2011). Dans ce cadre, Laumann *et al.* (1983) distinguent deux grandes approches et cinq tactiques. Une première approche est dite « *nominaliste* » au sens où se sont les chercheurs, les analystes, qui imposent un cadre conceptuel adapté à leurs objectifs conduisant à inclure/exclure certains individus ou organisations du réseau au regard de certains critères prédéfinis (liste officielle, périmètre géographique pertinent, etc.). La seconde approche est dite « *réaliste* » au sens où cette fois-ci les chercheurs et analystes adoptent le point de vue des acteurs, des enquêtés pour délimiter le réseau (perception des acteurs importants).

En pratique, il est recommandé de combiner les deux approches et de mobiliser différentes tactiques « empiriques » pour identifier les acteurs du réseau :

- la « **tactique positionnelle** » : l'appartenance d'un acteur au réseau dépend de sa position au sein d'un groupe et aux caractéristiques qui en découlent ;

⁴⁴ Ce travail relève du projet de recherche PROTECT dirigé par C. Gondard-Delcroix (IRD – UMI Résilience ; Université de Bordeaux – UMR GREThA). Ce projet vise à étudier la diversité des formes de protection sociale à Madagascar, à analyser leur adéquation avec les besoins des populations et à identifier les acteurs en jeu, leurs logiques et leurs interactions. La présence longue de C. Gondard-Delcroix sur le terrain a permis d'accéder à de nombreuses ressources (experts, *key informants*, participation à différentes réunions et *workshops*, etc.).

- la « **tactique réputationnelle** » : s'appuie sur l'information récoltée auprès des « experts » du milieu étudié, ces experts pouvant être des individus, comme des listes/guides de références du domaine, des rapports et sites internet, des références dans la presse, etc. ;
- la « **tactique relationnelle** » : relations entre interviewés, technique boule de neige ;
- la « **tactique interlock** » : participation à des événements communs (forum, réunion etc.) ou appartenance à une organisation commune (association, conseil d'administration, etc.) ;
- la « **tactique géographique** » : les frontières sociales du réseau sont définies par une frontière physique (rue, ville, quartier, etc.).

Le point de départ de notre démarche empirique prend pour objet d'analyse le GTPS. Comme le suggère Le Naour (2012 : 5), un tel groupe de réflexion représente un objet d'observation particulièrement pertinent pour mener à bien une analyse de réseau. Ce faisant, dans un premier temps, nous adoptons une démarche nominaliste appuyée sur une tactique réputationnelle. Ce groupe thématique initié en 2017, co-piloté par le Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Femme (MPPSF) et l'UNICEF, s'est réuni de nombreuses fois entre 2017 et 2019 au cours de réunions ouvertes à l'ensemble de la liste ou de réunions par sous-groupe thématique, les quatre sous-groupes thématiques correspondant aux quatre axes du PNPS puis SNPS (cf. infra). La présence longue sur le terrain d'un membre de l'équipe et son insertion dans les débats nationaux autour de la protection sociale ont permis d'obtenir la liste officielle des acteurs invités à participer aux réflexions du GTPS à son lancement en 2017. Cette liste initiale ne comprend pas moins de 100 acteurs⁴⁵ : 17 acteurs du gouvernement, 5 structures rattachées au gouvernement, 20 partenaires techniques et financiers, 50 organisations de la société civile (associations, ONG) et 9 acteurs du secteur privé. Une telle liste répond à de multiples enjeux politiques. Ainsi, la présence de 50 associations et ONG traduit assez bien, dans la lignée des DSRP, cette volonté d'afficher une démarche participative ouverte à la société civile. Il était donc indispensable d'affiner ou de compléter cette première « tactique » pour parvenir à identifier les acteurs qui participent réellement et activement à ce processus de réflexion nationale. L'accès aux comptes rendus et listes d'émargements ainsi que la présence d'un membre de l'équipe de recherche à certaines de ces réunions nous ont permis d'avoir une meilleure connaissance des acteurs effectivement présents et actifs (tactique *interlock*), de même que plusieurs entretiens et échanges informels avec les représentants du MPPSF et de l'UNICEF en charge du pilotage du GTPS (tactique réputationnelle). Enfin, lors de la passation du questionnaire sociométrique, une question ouverte était posée aux répondants en fin d'entretien sur les acteurs qu'ils considéraient comme important dans le processus de réflexion nationale sur la protection sociale et qui ne figuraient pas dans notre liste (tactique relationnelle). Toute organisation citée par cinq répondants intégrait automatiquement notre liste. Cette question ouverte n'a toutefois conduit qu'à l'ajout d'un seul acteur, la primature.

⁴⁵ Liste disponible sur demande dans le volume des annexes.

Tableau 3

Liste des 41 acteurs présents et actifs dans le GTPS

Gouvernement (10)	ID
Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la femme	Min_POP
Ministère de l'Economie et du Plan	Min_Eco
Ministère de l'agriculture et de l'élevage	Min_Agri
Ministère de la Santé Publique	Min_Sant
Ministère de la Fonction Publique, de la réforme de l'administration, du Travail et des lois sociales	Min_Fpubli
Ministère de l'Emploi, de l'Ens. Technique et formation professionnelle	Min_Emploi
<i>Ministère des Finances et du Budget</i>	
Ministère de l'Education Nationale	Min_Educ
Ministère de l'intérieur et de la décentralisation	Min_Int
<i>Primature</i>	
Structures rattachées au gouvernement (6)	ID
Caisse Nationale pour la Prévoyance Sociale (CNaPS)	CNaPS
Comité d'Appui de la Couverture Sociale Universelle (CA CSU)	CA_CSU
Fonds d'Intervention pour le Développement (FID)	FID
Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes (BNCRG)	BNGRC
Office National de la Nutrition (ONN)	ONN
Institut National de la Statistique (INSTAT)	INSTAT
Bailleurs internationaux/multilatéraux (7)	ID
UNICEF	UNICEF
BANQUE MONDIALE	BM
PAM	PAM
GIZ	GIZ
<i>OMS</i>	
BIT	BIT
AFD	AFD
Société Civile / Associations / ONG (12)	ID
Catholic Relief Service (CRS)	CRS
Département pour le Développement de l'Eglise de Jésus Christ à Madagascar (SAF/FJKM)	SAF_FJKM
Freidrich Eibert Stiftung (FES)	FES
Welthungerhilfe (WHH)	WHH
GRET	GRET
Humanités et Inclusion	HUM_INC
<i>Croix Rouge Madagascar</i>	
Sendika Kristianina Malagasy (SEKRIMA)	SEKRIMA
CARE	CARE
Action contre la faim (ACF)	ACF
Positive Planet	POS_PLANET
Collectif des citoyens et Organisations Citoyennes à Madagascar (CCOC)	CCOC
Secteur privé (6)	ID
TELMA (Opérateur téléphonique)	TELMA
Plateforme Humanitaire du Secteur Privé (PHSP)	PHSP
Groupement des Entreprises Malagasy (GEM)	GEM
<i>Caisse d'épargne et de crédit agricole mutuel (CECAM)</i>	
OTIV-TANA (Réseau national - Institution de microfinance)	OTIV
Organisation Sanitaire Tananarivienne Inter Entreprises (OSTIE)	OSTIE

Ce sont surtout les trois autres tactiques (liste d'émargements, présence aux réunions, avis d'experts) qui ont conduit à réduire considérablement la liste initiale puisqu'au final nous avons retenus 41 acteurs (tableau 3).

Sur ces 41 acteurs, 10 sont du gouvernement, 6 des structures rattachées, 7 des bailleurs internationaux, 12 viennent de la sphère de la société civile et 6 du secteur privé⁴⁶. La plus grande réduction s'opère donc au niveau des acteurs de la société civile confirmant l'intuition soulevée plus haut sur une probable volonté d'afficher une démarche participative. Cela confirme aussi le faible poids de la société civile dans ce type de processus politique à Madagascar (Razafindrakoto & al., 2017). D'ailleurs, sur les 12 organisations de la société civile restantes seules trois sont nationales : la SAF/FJKM (département pour le développement de l'Eglise de Jésus Christ à Madagascar, ONG intervenant dans le domaine du développement social et économique) ; la SEKRIMA (Confédération Chrétienne des Syndicats Malgaches, affiliée à la Confédération Syndicale Internationale) et le CCOC (Comité des Citoyens et des Organisations Citoyennes), collectif assurant un rôle de veille, de contrôle et de mise à disposition de l'information sur les actions de l'État pour les citoyens.

L'effacement des acteurs nationaux de la société civile constitue un premier résultat de l'analyse empirique et soutient une première conclusion. On est en présence de politiques publiques « silencieuses » (Darbon, 2019) censées être portées par des acteurs qui se mobilisent mais qui sont en réalité absents, de sorte qu'on produit une politique publique sans substrat d'acteurs avec tous les effets à venir sur les impacts. Une interprétation alternative peut toutefois être soulevée : l'absence des organisations de la société civile peut aussi s'expliquer par le peu d'intérêt que ces dernières accordent à de tels espaces de réflexion qu'elles jugent capturés par les grandes organisations internationales et les élites politiques. De peur ou conscientes d'y être inaudibles, elles consacraient leurs énergies dans d'autres lieux d'action. Cette interprétation, aussi plausible qu'elle soit, mérite quelques commentaires. Car, un tel comportement pourrait aussi être une illustration de l'absence d'appropriation locale de cet objet politique. Nos observations qualitatives ont montré que parmi les ONG restantes certaines ont tout particulièrement investi le GTPS alors même que rien ne les y prédestinait ; or, c'est bien leur investissement dans ce groupe qui a conduit à faire émerger certaines thématiques.

⁴⁶ Des fiches de présentation synthétique et analytique de chacun de ces 41 acteurs sont disponibles sur demande dans le volume des annexes. Elles ont été construites à partir de données secondaires (rapports institutionnels, informations présentes sur leur site internet) que nous avons pu croiser avec nos informations de première main. On y retrouve présentées de manière synthétique des informations relatives à l'organisation (statut, direction, ancienneté dans le pays), à son rôle à Madagascar et en particulier dans le cadre de la protection sociale, l'idéal qu'elle revendique concernant la protection sociale (à travers sa communication), et les actions déjà mise en œuvre dans ce domaine. Analytiquement, ces fiches positionnent également les acteurs au regard de différentes typologies concernant la nature de l'organisation, des ressources dont elle dispose et de ses intérêts vis-à-vis de la politique de protection sociale (typologies de Hassenteufel) (cf. Darbon & al., 2018b).

Nous disposons donc d'une liste de 41 acteurs ayant joué, et continuant sûrement à jouer, un rôle actif et significatif au sein de ce groupe de travail sur la période 2017-2019 de construction de la politique de protection sociale à Madagascar.

Le questionnaire sociométrique : l'étude de six types de relations

La collecte des données s'est étalée d'octobre 2018 à avril 2019. Cette période d'étude comprenait deux moments électoraux importants pour le pays qui, sans empêcher la collecte de données, nous ont obligés à faire des choix. En particulier, le maintien ou non dans notre panel de personnes représentatives des organisations enquêtées de celles qui, dans les ministères ou dans les agences publiques, auraient pu changer de fonction et de rôle suite à l'élection. Lorsque ce fût le cas, le choix a été fait de les maintenir dans notre étude pour deux raisons : parce qu'elles restaient les mieux informées et, sur cette base, les plus légitimes dans notre démarche pour répondre au nom de l'organisation – la légitimité recherchée étant ici d'ordre informationnelle et pas institutionnelle ; parce que la période considérée dans l'étude était antérieure à l'élection présidentielle. Organisées sur deux tours (scrutin uninominal majoritaire), les élections ont eu lieu du 7 au 19 décembre 2018 et ont été suivies des élections législatives le 27 mai 2019. Elles ont amené Andry Rajoelina au pouvoir face au président sortant Marc Ravalomanana. L'affrontement entre les deux hommes quelques années plus tôt avait entraîné une profonde crise politique et sociale dans le pays de janvier 2009 à décembre 2013 ; l'actuel président contestant par la force la légitimité de l'actuel sortant alors installé électoralement au pouvoir.

Concernant les données sur le réseau inter organisationnel, deux points méritent d'être évoqués. Tout d'abord, pour reconstruire les liens entre organisations, il fallait identifier au sein de chaque organisation les *key informants* capable de nous répondre. Les répondant.es devaient donc être situés.es aux postes de cadre ou de haut responsable des organisations et en même temps être en charge ou avoir une connaissance très précise du « dossier » protection sociale. Avec la liste des membres du GTPS nous disposions également d'une liste de deux à dix noms et prénoms par organisation ainsi que pour chacun d'eux la fonction occupée au sein de l'organisation – président-directeur, directeur de programme, coordinateur de projet, chargé de programme ou d'étude protection sociale, *monitoring and evaluation officer*, etc. - et leurs contacts - adresse mail et numéro de téléphone. A partir de nos connaissances et des informations disponibles sur internet et divers documents publics, nous avons établi une première sélection de noms. Nous avons ensuite consolidé cette liste à partir des avis des coordinateurs du GTPS au Ministère de la population et à l'UNICEF pour nous assurer de la pertinence des choix opérés et de la participation effective de ces personnes aux réunions du GTPS.

Ensuite, une fois les répondant.es identifié.es, la collecte des données sur les relations entre organisations a reposé sur un questionnaire dit « sociométrique » (Eloire & al., 2011), correspondant au module 4 de notre protocole d'enquête⁴⁷. De manière générale, il s'agissait de présenter la liste des acteurs à chaque répondant et de les interroger sur l'existence ou non de certaines relations entre leur organisation et les autres. Ces diverses relations s'inscrivent toutes dans le cadre d'activités ou d'échanges dans le domaine de la protection sociale sur les 5 années précédant l'enquête (2014-2019 ; 2014 correspondant au point de départ du PNPS). Comme évoqué plus haut dans notre cadre conceptuel et analytique, six types de relations ont été pris en considération. Les questions posées étaient les suivantes :

- **les relations de collaborations** : « *Dans le cadre de vos actions dans le domaine de la protection sociale, avec qui collaborez-vous parmi les organisations listées ci-dessous ?* » (une relation de collaborations peut renvoyer à la réalisation d'un projet commun, le financement d'un projet, à un appui technique, etc.) ;
- **les relations de partage d'informations** : « *Dans le cadre de vos actions dans le domaine de la protection sociale, avec qui partagez-vous de l'information parmi les organisations listées ci-dessous ?* » ;
- **les relations d'accords ou d'adhésions** : « *Dans le cadre de vos actions dans le domaine de la protection sociale, avec quels acteurs de la liste êtes-vous d'accord ou sur une position similaire ?* » ;
- **les relations de désaccords** : « *Dans le cadre de vos actions dans le domaine de la protection sociale, avec quels acteurs de la liste êtes-vous en désaccord ou sur des lignes (visions) opposées, différentes ?* » ;
- **les relations d'influences**, « *Dans le cadre de vos actions dans le domaine de la protection sociale, quels acteurs de la liste peuvent influencer directement les décisions de votre propre organisation ?* » ;
- **les relations interpersonnelles**, « *Connaissez-vous le ou la représentant.e de l'organisation listée ci-dessous au GTPS et, si oui, comment vous entendez vous avec cette personne ?* »⁴⁸.

Pour chaque relation existante, les personnes interrogées avaient la possibilité d'évaluer l'intensité du lien sur une échelle de 1 à 5⁴⁹. Au moment de la passation du questionnaire, pour chaque question, il

⁴⁷ La durée de passation du questionnaire était en moyenne d'une heure. Quatre modules composaient ce questionnaire : (i) identification de l'organisation ; (ii) caractérisation de l'approche – des activités – de protection sociale ; (iii) perception de l'organisation concernant les enjeux et la politique de protection sociale à Madagascar ; (iv) module sociométrique (relations entre organisations). Positionner le module sociométrique en dernier permettait de bénéficier d'un travail de stimulation de la mémoire du répondant en amont avec les autres modules. Questionnaire disponible sur demande dans le volume des annexes.

⁴⁸ Concernant cette dimension, 6 réponses sont encore manquantes au moment de la rédaction de ce rapport. Elles sont en cours de collecte. De fait, ce rapport se concentrera sur les cinq premières relations.

⁴⁹ 1 = « Très rarement », 2 = « Rarement », 3 = « Parfois », 4 = « Souvent », 5 = « Très souvent ». L'échelle est différente pour les relations interpersonnelles, elle mesure le degré d'entente entre les deux personnes : 1 = « Très mauvaise », 2 = « Mauvaise », 3 = « Moyenne », 4 = « Bonne », 5 = « Très bonne ».

était à chaque fois rappelé le contexte (domaine de la protection sociale) et la période (5 dernières années). L'information obtenue par questionnaire a également été confronté à d'autres sources d'information lorsque cela était possible (avis d'experts, rapports, presse) (triangulation).

Au final, nous avons pu réaliser 36 entretiens de manière complète, à l'exception d'informations manquantes sur les relations interpersonnelles. Les cinq acteurs manquants le sont pour différentes raisons (en italique dans le tableau 3). La Croix Rouge Malgache était empêtrée dans un scandale de détournements de fonds ce qui, d'une part l'a éloigné du groupe GTPS et, d'autre part, a rendu impossible l'obtention d'un rendez-vous⁵⁰. L'OMS, malgré de nombreuses relances, n'a jamais répondu favorablement. Il a en a été de même pour le Ministère des finances et du budget (qui sous la nouvelle présidence a été fusionnée avec le ministère de l'économie et du plan) ainsi que pour la CECAM. Enfin, l'accès à la primature était évidemment extrêmement difficile et nous n'y sommes à ce jour pas parvenu. Pour autant, ces cinq acteurs manquants ne nous semblent pas être susceptibles de modifier considérablement la structure des réseaux inter-organisationnels entre les 36 acteurs restants que nous présentons par la suite.

Mesure des préférences politiques (*policy core et secondary beliefs*)

En amont des questions sociométriques, notre questionnaire comprenait trois autres modules permettant notamment de collecter des informations sur les perceptions des acteurs.

Les premiers modules permettent surtout de définir l'identité de l'organisation et le périmètre de ses actions dans le champ de la protection sociale. Le module 3 porte spécifiquement sur la question des perceptions et des idées politiques et s'inspire de l'ACF (Weible & al. 2019) en distinguant le *policy core* (convictions politiques fondamentales) des *secondary beliefs* (préférences pour des instruments spécifiques). Le *policy core* est notamment abordé par une question ouverte sur la manière dont chaque acteur qualifie l'idéal de la protection sociale à Madagascar (à travers trois mots ou expressions) et une question affirmative avec une seule réponse possible sur les objectifs de la protection sociale à Madagascar (lutte contre la pauvreté, redistribution ou élargissement de l'accès aux droits sociaux). D'autres questions portaient sur leur diagnostic de l'état de la protection sociale dans le pays et sur le type d'institution qui doivent porter le développement de la protection sociale aujourd'hui. Les *secondary beliefs* sont appréhendés à travers des questions sur les instruments et les domaines d'intervention privilégiés pour la protection sociale à Madagascar.

⁵⁰ « Madagascar: détournements de fonds à la Croix-Rouge malgache », *Rfi Afrique* : <http://www.rfi.fr/afrique/20180929-madagascar-detournements-fonds-croix-rouge-malgache>

Concernant les données sur l'influence, au-delà d'une mesure bilatérale et systématique permise par le questionnaire sociométrique, une autre question était posée à chaque représentant d'organisation enquêtée. Nous leur avons demandé d'identifier, au sein de la liste des 41 acteurs, les 4 organisations qu'il considérait comme des acteurs-clés de la fixation des grandes orientations et des grands principes de la politique de protection sociale à Madagascar aujourd'hui. Cette mesure sélective et fermée de la réputation de chaque acteur au sein du groupe GTPS pourra être confrontée à la position de chaque acteur dans le réseau d'influence.

A l'issue de la revue de la littérature et du cadrage conceptuel, analytique et méthodologique, et au regard du travail de contextualisation de la protection sociale à Madagascar, cinq hypothèses de recherche ont permis, par la suite, de conduire l'analyse (encadré 3.). A ce stade, nous formulons des hypothèses transversales à l'ensemble des réseaux considérés. Mais les résultats permettront de discuter chacune d'elle au regard des différents types de liens étudiés.

Encadré 3

Cinq hypothèses à propos de la fabrique de la politique de protection sociale à Madagascar

H1.	Au regard du contexte institutionnel malgache et de la grande diversité d'acteurs présents au sein du GTPS, et donc de la probable diversité de points de vue, la forme globale du réseau devrait plutôt être de type « centre-périphérie » (OECD/SAWC, 2017) ou « <i>brokered</i> » (Provan & Kenis, 2008 ; Rudnick & al., 2019), c'est-à-dire avec une forte centralisation autour de quelques acteurs qui échangent beaucoup entre eux et le reste des acteurs en position plus périphérique.
H2.	Dans le contexte de l'« État liquéfié » malgache (Darbon & al., 2018c) et d'un pays fortement dépendant de l'aide internationale, les acteurs les plus centraux dans les réseaux en terme de degré (nombre de connexion) devraient être les acteurs internationaux (bailleurs de fond en particulier) (Rudnick & al., 2019).
H3.	Les acteurs du gouvernement peuvent en revanche être dans une situation d'intermédiaire (<i>brokers</i>) entre les acteurs internationaux et les acteurs locaux (centralité d'intermédiation) (Howlett & al., 2017).
H4.	La transposition à l'échelle malgache des rapports de force internationaux concernant les grandes orientations en matière de protection sociale devrait se traduire par la coexistence de deux coalitions, l'une plutôt « pro-vulnérable », favorable au développement des dispositifs d'assistance, notamment de <i>cash-transfert</i> ; l'autre « pro-droit », favorable à l'extension des droits à la protection sociale à travers des systèmes contributifs adossés au travail (Hickey & Seekings, 2017).
H5.	Compte tenu du contexte socioéconomique et productif malgache dominé par l'agriculture familiale, l'emploi informel et une forte exposition aux risques (de toute nature, climatiques, sanitaires, etc.), la coalition « pro-droit » devrait disposer être moins influente et de plus faible pouvoir dans le processus en cours.

Chapitre 3

L'élaboration de la politique de protection sociale à Madagascar : réseaux et coalitions d'acteurs

Ce troisième et dernier chapitre est consacré à l'analyse et à l'interprétation des résultats issus des données d'enquêtes. Deux résultats majeurs structurent la discussion. Le premier décrit des relations entre acteurs de la protection sociale marquées par l'absence de véritable hiérarchie ou de leadership mais structurées par une gouvernance de type « décentralisée » (« *shared networks* ») (Provan & Kenis, 2008 ; Rudnick & *al.*, 2019) dans laquelle l'ensemble des partie-prenantes interagissent de manière extrêmement dense. La question sous-jacente porte alors sur le degré auquel la question de la protection sociale est un « objet politique » constitué et sur l'influence (ou la centralité) des organisations internationales dans le processus en cours à Madagascar. Sous cet angle, la question de savoir qui pilote le processus de fabrication de la politique de protection sociale à Madagascar si personne ne le gouverne est au centre de notre réflexion. A l'appui d'observations statistiques originales (indicateurs et graphes de réseau, encadré 4) et qualitatives (entretiens et observation participante notamment), ce résultat est détaillé, précisé voire nuancé dans une première partie. Le second résultat confirme l'impression première d'une quasi-absence d'endogénéisation ou d'activité politique interne autour de la fabrique de la politique de protection sociale. Elle renvoie, à ce stade de la politique publique, à une transposition du compromis international dominant identifié et caractérisé dans le premier chapitre et dont on étudie la forme spécifique à Madagascar dans le second point. Le travail statistique d'analyse des coalitions (cf. encadré 6) conduit en effet à l'identification de deux principales coalitions politique et discursive, que l'on nomme « pro-vulnérable » et « pro-droit », qui correspondent très largement aux deux « communautés épistémiques » présentes sur la scène internationale (Meriem, 2013 ; Hickey & Seekings, 2017). Mais, au-delà de leur seule identification, l'analyse de leur consistance-cohérence interne et de leurs interrelations confirment un rapport de force déséquilibré conduisant, par défaillance de la médiation politique interne, à la « victoire » temporaire et peu délibérée des énoncés et solutions de la « coalition pro-vulnérable ». Favorable à la diffusion d'une approche en termes de « filets sociaux » et de « cash-transferts », cette coalition trouve dans les vertus productives d'une amélioration du capital humain des plus pauvres la principale justification à la mise en œuvre d'une politique de protection sociale ciblant les plus vulnérables.

Encadré 4

Les quatre indicateurs globaux retenus pour décrire la forme des réseaux⁵¹

Indicateurs	Définition
Degré moyen	Correspond au nombre d'arrêtes moyen par nœuds sans distinguer les arrêtes entrantes ou sortantes. Par exemple dans un réseau composé de 3 nœuds (A, B et C), les arrêtes orientées sont les suivantes : A-B, B-A, A-C, C-A et B-C. Ainsi, il y a 5 arrêtes pour 3 nœuds, le degré moyen du réseau est donc de 5/3. De cette manière, l'indicateur de degré moyen est une première mesure de la cohésion au sein d'un réseau dans la mesure où plus ce dernier est élevé et plus les acteurs entretiennent des liens avec les autres.
Densité	Équivaut à la proportion de liens dans un réseau relativement à l'ensemble des liens théoriquement possibles. Par exemple, dans un réseau orienté comprenant trois nœuds (A, B et C) le nombre total d'arrêtes possibles est de 6 (A-B, B-A, A-C, C-A, B-C, C-B). Cependant, dans cette triade observée, B et C ne se connaissent pas. La densité est donc de 2/3 dans la mesure où 4 arrêtes sont observées par rapport aux 6 possibles. De cette manière, plus la densité est élevée et plus la cohésion sociale est forte entre les acteurs du réseau dans la mesure où chacun entretient des relations avec tous les autres.
Distance géodésique	Correspond à la distance du chemin le plus court entre deux nœuds dans un réseau. L'indicateur global retenu est la moyenne de la distance géodésique entre chaque couple de nœuds pour l'ensemble du graphe. Par exemple dans un réseau de 3 nœuds (A, B et C), il n'y a pas d'arrête entre A et B et la seule façon de les réunir est de passer par C. Il y a donc une première arrête entre A et C puis une seconde entre C et B, la distance totale est donc de 2. Il s'agit donc d'une mesure alternative de la cohésion sociale dans la mesure où une faible distance moyenne dans un réseau signifie que chaque acteur est lié à tous les autres. A l'inverse une distance moyenne élevée indique que les acteurs ont nécessairement besoin d'intermédiaires pour se connecter à tous les autres.
Fragmentation	C'est la proportion de paires de nœuds qui ne peuvent pas se joindre, elle est calculée en retirant la distance réciproque moyenne entre toutes les paires de nœuds à 1. Par exemple, dans un réseau de 2 nœuds (A et B) aucune arrête ne relie A et B, l'indicateur est donc de 1 (1-0). Ainsi plus l'indicateur de fragmentation est élevé et plus le réseau est composé d'une multitude de sous-groupes déconnectés les uns des autres. Cet indicateur prend donc le contre-pied des indicateurs précédents et indique à quel point les acteurs n'entretiennent pas de relations entre eux.

Source : auteurs.

Une gouvernance de type « décentralisée » : leadership et appropriation de l'objet « protection sociale » dans le processus de construction de la politique publique

Nous étudions ici la forme globale (encadré 4) et les positions des acteurs au sein du réseau inter-organisationnel de construction de la politique de protection sociale (acteurs du GTPS) à travers 5 dimensions de la relation entre acteurs captées par l'enquête sociométrique : collaborations, partage d'informations, désaccords, adhésions, influences. Il s'agit de tester les trois premières hypothèses de travail (encadré 3)⁵².

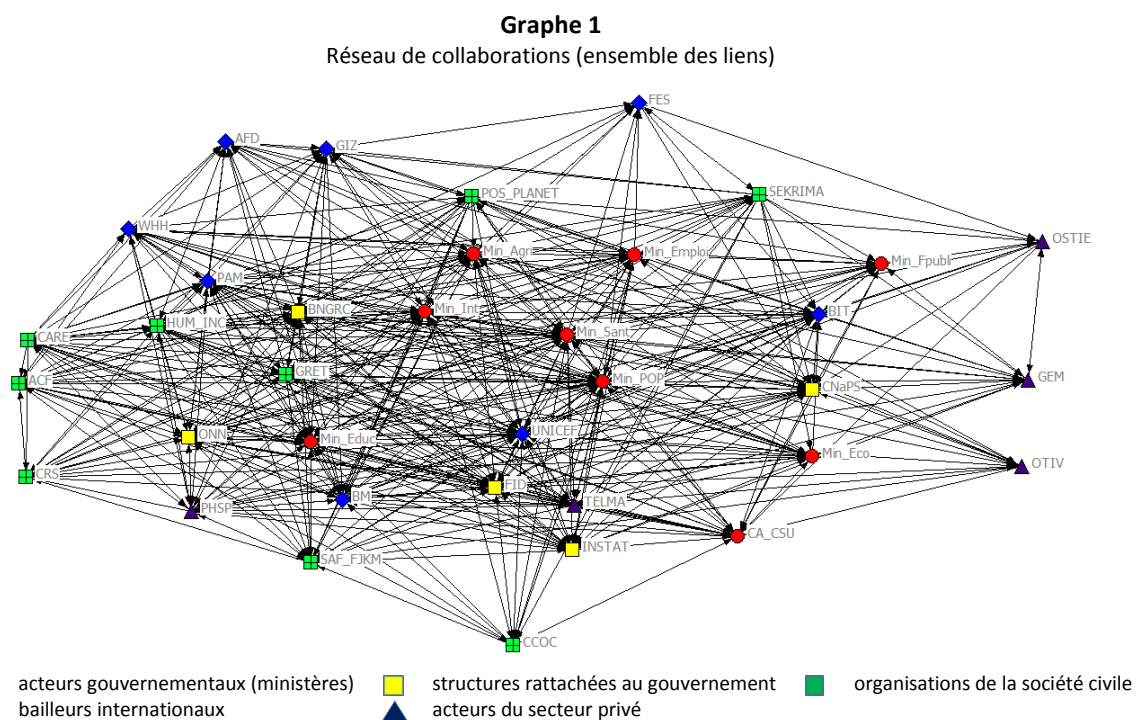
⁵¹ Les calculs ont été réalisés sur la base de l'ensemble des liens sans considérer la valeur des liens – pour rappel : les relations ont été qualifiées sur la base d'une échelle allant de 0 à 5 où 0 équivaut à l'absence de liens et 5 à l'existence d'un lien fort.

⁵² Afin de tester directement l'hypothèse H1, nous utiliserons quatre mesures dites globales décrivant la topologie des réseaux (encadré n°4). Pour tester les hypothèses H2 et H3, nous utiliserons trois mesures dites locales (degré entrant, centralité de proximité et d'intermédiarité) (cf. encadré 2), décrivant les « top acteurs » définis comme les 10% d'acteurs présentant les valeurs les plus élevées.

Pour ce faire, les résultats statistiques ainsi que la nature même des relations étudiées conduisent à distinguer les réseaux d'acteurs qui concernent les liens de collaborations, de circulation d'informations et d'adhésions⁵³, des liens de désaccords et d'influences qui concernent une manifestation plus conflictuelle des propriétés relationnelles constitutive pour cela du rapport politique (divergence et verticalité des relations). Cette distinction conduit à interroger dans un premier temps tant la forme de la gouvernance que la question du leadership au sein de ces réseaux. Dans un second temps, la question de la défiance envers les acteurs gouvernementaux est soulevée.

Qui gouverne ? Un réseau faiblement hiérarchique et un déficit de leadership

Comme évoqué plus haut, de par la nature des liens étudiés, la forme ou la structure des réseaux de collaborations, de partage d'informations et d'adhésions se distingue assez nettement des deux autres. Ces trois réseaux sont particulièrement denses et les organisations y entretiennent de nombreuses relations entre elles. Le graphe 1 qui représente l'ensemble des relations de collaborations entre les 36 acteurs de notre *policy network* en est une bonne illustration. Clairement, la forme qui se dégage ne traduit évidemment pas une gouvernance de type « centre-périphérie », ou « *brokered* » pour reprendre la terminologie de Rudnick & al. (2019), mais une gouvernance de type « décentralisée ».



⁵³ Les acteurs adhèrent d'autant plus aux positions d'autres acteurs qu'ils collaborent ou partagent de l'information avec ces derniers. Statistiquement, cette association théorique se retrouve à travers la forte corrélation des indicateurs identifiés au niveau global et local entre les trois réseaux de circulation des ressources.

Les statistiques présentées dans le tableau 4 mettent en évidence que le degré moyen et la densité moyenne dans les trois premiers réseaux sont assez élevés ; nettement plus élevés que pour les deux autres réseaux. Dans le même temps, leur fragmentation interne comme la distance géodésique sont plutôt faibles.

Tableau 4
Indicateurs statistiques globaux par type de réseau

	Réseau de collaborations	Réseau de partage d'informations	Réseau d'adhésions	Réseau de désaccords	Réseau d'influences
Degré	17,306	15,472	16,333	8,556	10,389
Densité	0,494	0,442	0,467	0,244	0,297
Fragmentation	0,239	0,083	0,083	0,902	0,390
Distance géodésique	1,512	1,563	1,543	2,015	1,779

Source : auteurs.

La forme de ces trois réseaux appelle plusieurs commentaires. Rappelons que la liste officielle du GTPS comprend initialement près de 100 acteurs dont seulement 40 sont réellement présents aux réunions et actifs dans le processus. Il s'avère que ce sont essentiellement les organisations issues de la société civile qui sont absentes, confirmant ainsi les faibles capacités de la société civile organisée malgache (Razafindrakoto et *al.*, 2017) ; un constat de fait, qu'il convient d'associer au rôle clef et avéré des aspirations citoyennes (déçues) dans la dynamique économique et surtout dans le déclenchement des crises (*op. cit.* : 146). La société civile malgache s'empare de plus en plus régulièrement d'enjeux de politique publique sous la forme ultime de la contestation et de la mobilisation populaire. Cette double réalité ne permet donc pas de conclure au chaînon manquant et d'expliquer l'absence relative de la population et de ses représentants issus de la société civile dans la fabrique de la politique de protection sociale. Comme souligné précédemment, il s'agit d'un résultat analytique significatif. La politique publique de protection sociale, de fait, semble résigner à se passer d'une construction sociale et politique que l'on sait, dans ce domaine plus que d'autres peut-être, moteur de la pérennité et de la performance.

A la densité statistique des réseaux de la protection sociale, on pourrait objecter qu'elle est le produit mécanique du resserrement de la liste sur moins de 40 acteurs. Rien n'est pour autant moins sûr. D'autres travaux, menés dans d'autres contextes mais utilisant la même méthodologie et avec des listes d'acteurs dans des proportions similaires, trouvent des réseaux de collaborations ou de partage d'informations bien moins denses (Ingold, 2011, Howlett & *al.*, 2017, Ramcilovic-Suominen, 2019). Il y a donc bien là une spécificité du processus politique à l'œuvre à Madagascar concernant la politique de protection sociale. Nos observations qualitatives, entretiens et observations participantes, vont également dans ce sens jusqu'à confirmer l'impression première d'un magma « confus » d'acteurs et

d'opérations. Il y a là une variété d'organisations engagées à plusieurs échelles et dans différents programmes relevant de divers domaines plus ou moins éloignés de la protection sociale. Force est de constater qu'aucune ne parle véritablement le même langage. Ce problème dit de compréhension partagée de la protection sociale est d'ailleurs connu et reconnu au sein du GTPS. Il a été très largement soulevé lors d'une table ronde à laquelle nous avons assisté⁵⁴. Notre interlocuteur à l'OIT souligne également que « *malgré les plans récents, il n'y a pas de véritable agenda concerté, d'agenda commun, pas de réelle coordination* ». La très forte densité des interactions dans les trois réseaux étudiés traduit probablement cette situation, autrement dit celle d'une action « hypercollective » caractéristique des transformations de l'aide au développement et des difficultés à la gouverner efficacement (Sévérino & Ray, 2012 ; Sévérinon & Charnoz, 2008), plutôt que l'émergence même chaotique d'une construction partagée des problèmes et des solutions, nécessaire à la fabrication d'une politique publique. Un résultat consistant avec la littérature en ARS et inquiétant puisqu'elle démontre que ce type de réseau est moins efficace en termes de coordination et de transfert d'information, notamment en raison de la redondance possible des ressources puisque la distance moyenne qui sépare tous les acteurs est relativement faible (Burt, 1992).

La forme de ces trois réseaux traduit également un déficit de leadership. Cette absence d'organisations motrices et leaders est d'ailleurs reconnu par les acteurs du GTPS eux-mêmes, y compris ceux censés occuper ce rôle. Une interlocutrice d'une ONG de la liste signale en « *off* » que les représentants du Ministère (MPPSPF) expriment auprès de cette dernière leurs frustrations au regard des difficultés qu'ils ont à coordonner le GTPS et à faire passer leurs messages. La question du déficit de leadership institutionnel s'est trouvée clairement discutée lors de la table ronde du 13 février 2019.

A cet égard, observer la position des acteurs en termes de centralité dans les réseaux peut se révéler particulièrement utile (tableau 5). Un premier constat transparaît quasi-immédiatement à l'analyse. Quel que soit l'indicateur retenu, le trio « UNICEF – Min Pop – Min San » est systématiquement, ou presque, le plus central dans les trois réseaux. Un résultat assez attendu dans la mesure où l'UNICEF et le MPPSPF sont les deux coordinateurs du GTPS. Mais de fait, le leadership national du MPPSPF est de suite dilué avec un autre acteur aussi central dans le réseau qu'est le Ministère de la santé. La position de ce dernier dans ce trio tient très probablement aux enjeux importants relatifs à la mise en place de la CSU (couverture santé universelle). Mais plus encore, cette « guerre » de leadership n'est pas nouvelle comme nous avons pu le voir : entre 2007 et 2009, le ministère de la population et des

⁵⁴ Table ronde sur la protection sociale à Madagascar (Antananarivo, 13 février 2019), organisée à l'initiative du ministère de la PPSPF, de la Banque mondiale et de l'UNICEF. Compte rendu par C. Gondard-Delcroix.

affaires sociales d'alors n'était devenu qu'une simple direction générale au sein du ministère de la santé.

Tableau 5
Top 10% des acteurs les plus centraux selon le type de réseau

	Réseau de collaborations	Réseau de partage d'informations	Réseau d'adhésions
DEGRE ENTRANT	Unicef (27)	Unicef (31)	Unicef (30)
	Min Pop (32)	Min Pop (31)	Min Pop (31)
	Min San (29)	Min San (29)	Min San (28)
	ONN (25)	BM (25)	BNGRC (27)
PROXIMITE	Unicef (45)	BNGRC (47,5)	PAM (45,5)
	Min Pop (39)	Min Pop (41)	Min Pop (43)
	Min San (38,5)	Min San (38,5)	Min San (39)
	ONN (45,5)	PAM (47)	BNGRC (41,5)
INTERMEDIARITE	Unicef (30,9)	CNAPS (34,5)	BNGRC (90,5)
	Min Pop (79,6)	Min Pop (94,7)	Min Pop (58,3)
	Min San (113,3)	Min San (158)	Min San (118,8)
	ONN (33)	Hum Inc (35)	Min Agri (39,1)

Quoiqu'il en soit, force est de constater par ailleurs que des acteurs que l'on aurait pu s'attendre à voir au centre du réseau n'y sont pas. Le Ministère de l'emploi et la CNAPS sont marginalisés, voire renvoyés en périphérie du réseau (Graphe 1). La CNAPS apparaît seulement comme un intermédiaire central dans le réseau d'échange d'information, ce qu'elle doit en partie à son rôle dans la prévoyance des salariés des organisations du réseau. En d'autres termes, nous constatons un relatif étalement ou une sorte de dilution des acteurs étatiques depuis le centre jusqu'aux marges des réseaux de circulation des ressources. Un résultat qui contraste nettement avec ceux de Howlett & al. (2017) sur la politique publique de biodiésel en Indonésie. Avec la même méthodologie, les deux auteurs trouvent exactement l'inverse. Les acteurs gouvernementaux sont au centre du réseau de fabrication de la politique publique.

Ce résultat est à mettre en parallèle avec le précédent. En l'absence d'un leadership et d'une « vision » forte portée depuis le haut de l'État sur ce qu'est ou devrait être la protection sociale à Madagascar, il devient difficile d'observer une concentration des acteurs étatiques au centre des réseaux. C'est d'ailleurs l'impression d'une concurrence qui parfois s'impose. Au-delà de la « guerre de leadership » évoquée plus haut entre le MPPSPF et le Ministère de la santé, plusieurs de nos interlocuteurs évoquent également des tensions importantes entre acteurs du « système contributif » (prévoyance sociale) et acteurs du « système non contributif », voire de l'urgence, de la gestion des risques et des catas-

trophes). La position ambiguë du MPPSPF sur ce point est apparue à plusieurs reprises lors des entretiens où le Ministère se définit parfois en charge du non contributif, le contributif demeurant le pré-carré de la CNAPS. Plusieurs voix se sont élevées lors de la table ronde, notamment celles des acteurs issus du secteur privé, pour dénoncer le manque de synergie et de complémentarité entre les deux « systèmes » : « *la protection sociale n'est pas seulement destinée aux personnes les plus pauvres. Il faut donc prendre en compte l'ensemble du système, y compris le système contributif et créer des synergies entre le système contributif et le système non contributif* ». A ce titre, on remarque qu'en dehors du trio précédemment évoqué, les autres acteurs les plus centraux appartiennent au monde de « l'urgence » habituellement porteur de solutions non contributives (BNGRC, ONN, PAM).

A ce stade, une dernière interrogation se présente à laquelle il convient d'apporter de premiers éléments de réponse. La centralité statistique des acteurs gouvernementaux et administratifs infirme clairement l'hypothèse H2. Mais traduit-elle une centralité dans le jeu politique, et donc une forme d'appropriation politique de l'enjeu ? Ou traduit-elle une intermédiation contrainte car obligatoire dans un dispositif technique et institutionnel relevant de la gestion courante de l'aide au développement et de la souveraineté de l'Etat ? La présence quasi systématique de l'UNICEF comme acteur le plus central, acteur international de premier ordre sur la question du *cash-transfert* et de l'assistance sociale, tend à orienter la réponse vers la seconde option. Une attention plus précise à la forme et la position des acteurs dans les réseaux de conflits (désaccords) et d'influences permettra de consolider cette interprétation.

Qui est en désaccord, qui est influent ? De la défiance envers les acteurs gouvernementaux aux brokers

Un réseau, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'un réseau inter-organisationnel de construction d'une politique publique, n'est pas qu'un moyen d'accéder aux ressources des différents acteurs. Il génère également des divergences pouvant engendrer de véritables rapports conflictuels entre acteurs. Cette dimension importante des *policy networks* est saisie tout particulièrement à travers le réseau de désaccords traduisant les oppositions entre les différentes organisations. Un *policy network* n'est pas un simple espace horizontal où tous les acteurs sont placés au même niveau. Certains acteurs, en fonction de leur position ou de leur rôle, peuvent avoir un pouvoir plus important et leurs décisions sont susceptibles d'orienter celles des autres. Cette dimension est captée à travers le réseau d'influence. Ces deux derniers réseaux sont plus directement associés aux rapports politiques dans l'arène que constitue le GTPS à Madagascar.

Tableau 6
Top 10% des acteurs les plus centraux
(réseaux de désaccord et d'influence)

	Réseau de désaccords	Réseau d'influences
DEGRE ENTRANT	Min Pop (24)	Unicef (24)
	Min San (18)	Min Pop (26)
	BNGRC (18)	Min San (25)
	PAM (15)	BNGRC (22)
	FID (15)	
	CNAPS (15)	
PROXIMITE	Min Eco (61,5)	PAM (56,5)
	Min Pop (58)	Min Pop (50)
	Min San (62)	Min San (43,5)
	ONN (62,5)	BNGRC (51)
INTERMEDIARITE	Min Eco (91,8)	BIT (71,5)
	Min Pop (97,9)	Min Pop (101,6)
	Min San (88,1)	Min San (292)
	POS_PLANET (87,5)	BNGRC (109,1)

La défiance au sein du réseau est clairement orientée vers les acteurs ministériels et paraétatiques (carrés jaunes, graphe 2). Les liens de désaccords concernent en premier lieu la relation des acteurs étatiques avec les organisations internationales. Comme une traduction forte de cette relation fondée sur une divergence entre blocs institutionnels du Nord et du Sud, notons en particulier la réciprocité du désaccord qui relie les deux coordinateurs du GTPS, l'UNICEF d'une part et le Ministère de la population d'autre part. La complexité de la coordination du réseau évoquée précédemment, inhérente à la multiplicité et à la variété des acteurs en présence, se trouve logiquement renforcée par ce défaut d'accord entre les deux têtes de la direction du GTPS. Dans ces conditions, la probabilité que cette gouvernance bicéphale grève l'efficacité même du groupe de travail et, avec lui, la capacité collective du réseau à faire face aux défis de la protection sociale paraît élevée.

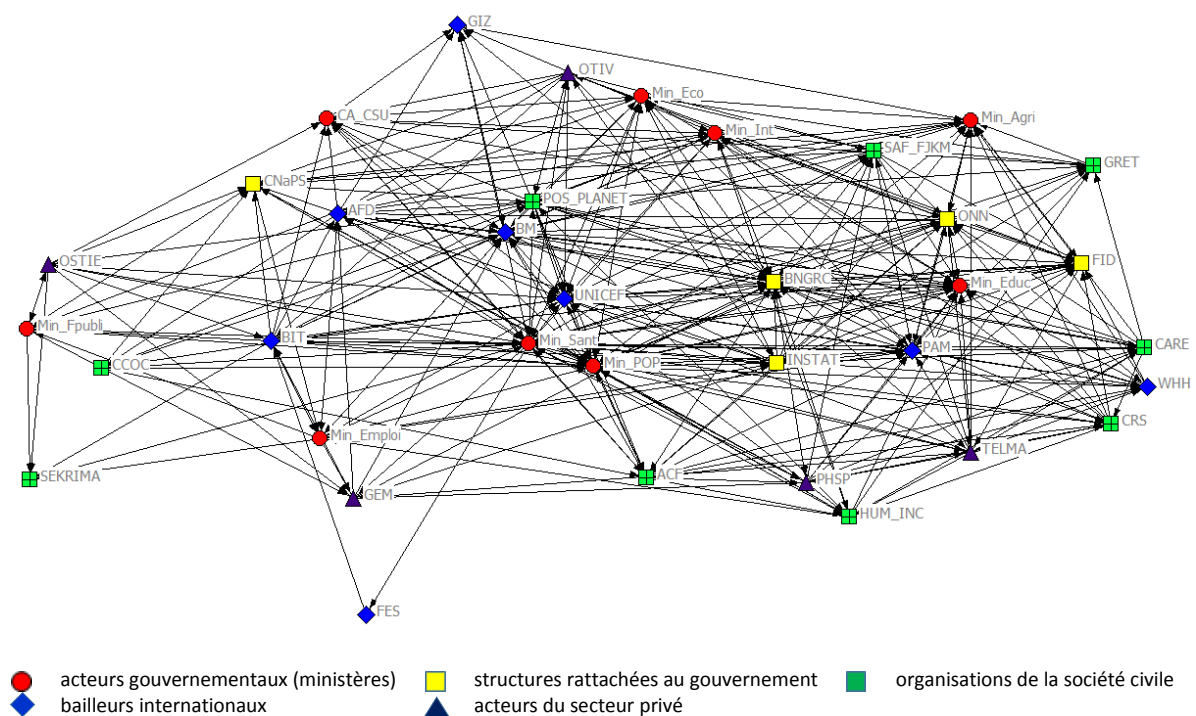
Par ailleurs, bien que plus marginales, les organisations internationales sont elles aussi génératrices de désaccords, plus localisés, tels que les divergences de point de vue entre le Programme pour l'Alimentation Mondiale et certaines ONG comme ACF, CARE, Humanité et Inclusion. Les organisations internationales, sans être centrales dans ce réseau d'opposition, occupent une place importante oscillant entre des oppositions institutionnelles marquées et des désaccords plus circonscrits. A ce titre, elles s'inscrivent bien dans un jeu politique fait de rapports contradictoires.

Comparativement et étonnamment, le graphe 2 place trois acteurs nationaux en périphérie-est du réseau. *A priori*, on s'attendait à ce qu'ils soient parmi les premiers à s'emparer du sujet, actifs dans les débats et, *in fine*, au centre de relations plus conflictuelles et du réseau de désaccords exprimés :

deux syndicats, l'un patronal (GEM) et l'autre de travailleurs (SEKRIMA), et une organisation de la société civile représentante des citoyens Malgaches (CCOC). La position périphérique de la CCOC vient confirmer l'éloignement ou la marginalisation de la société civile dans le processus. Quant à celle des syndicats, elle est probablement la conséquence directe d'une approche en silo de la politique de protection sociale qui revient à prendre acte de la coprésence de deux segments étanches, le contributif et le non-contributif, sans envisager leur articulation autrement que par une simple juxtaposition des dispositifs (schéma 6). La réflexion sur la protection sociale à Madagascar portant en premier lieu sur les conditions et les formes de l'extension de la protection aux non-salariés, elle isole de fait les acteurs « traditionnels » du premier segment.

Le réseau d'influences révèle une fragmentation moindre que le réseau de désaccords mais toujours plus importante que les trois premiers réseaux (tableau 6). Chaque acteur est influencé en moyenne par 10 autres acteurs.

Graphe 3.
Réseau d'influences (ensemble des liens)



La forme du graphe 3 est particulièrement notable lorsqu'on la compare à celle du précédent réseau (graphe 2). Ici les acteurs gouvernementaux sont de nouveau plus éclatés et dilués lorsqu'on va du centre à la périphérie. Au centre, on retrouve le trio « UNICEF – Min Pop – Min San » avec un retour de l'UNICEF qui confirme l'interprétation qui accompagnait le rejet de l'hypothèse H2 (encadré 3). Lorsque l'on s'intéresse aux relations d'influences et à la manière dont elle se distribuent et dont elles

circulent dans le réseau, identifier les *brokers* (centralité d'intermédiarité) est important. Le tableau 6 atteste du rôle de *brokers* des deux acteurs ministériels que sont le MPPSPF et le Ministère de la santé, contrairement à l'UNICEF. Ces deux indicateurs (centralité de degré et centralité d'intermédiarité) confirment donc que ces deux acteurs sont probablement plus des « relais » incontournables de l'UNICEF qu'ils ne sont à la tête de la fabrique de la politique de protections sociale. Deux autres *brokers* sont également repérés par l'analyse : le BIT et le BNGRC. Clairement ces deux acteurs connectent deux mondes différents : celui de l'urgence pour le BNGRC (avec un rôle important du PAM dont la centralité de proximité est la plus élevée) et celui du travail et de la prévoyance sociale pour le BIT.

Finalement, les résultats présentés à l'issue du point précédent posant la question « Qui gouverne » se retrouvent ici plutôt confirmés, donc consolidés. L'encadré 5 synthétise ces résultats intermédiaires et la première appréhension, à la fois globale et locale, des différents types de relations inter-organisationnelles qui ressort de l'analyse.

Encadré 5

Les résultats au regard des hypothèses H1, H2 et H3

<p>H1.</p>	<p>Infirmée. La forme des réseaux touchant aux collaborations, à l'échange d'informations et même à l'adhésion témoigne d'une gouvernance que l'on peut qualifier de peu hiérarchisée ou décentralisée (Provan & Kenis, 2008 ; Rudnick & al., 2019). En d'autres termes, elle traduit le fait que tous ces acteurs échangent beaucoup entre eux (fort degré et forte densité des réseaux vs faible fragmentation et distance géodésique) du fait de leur participation à divers programmes touchant à différents domaines de la protection sociale. Mais tout cela ne s'inscrit pas dans une vision très partagée ou cohérente de la protection sociale et traduit une forme de « confusion » largement confirmée par nos données qualitatives.</p>
<p>H2.</p>	<p>Plutôt confirmée. Tout d'abord, un acteur international se retrouve en position de leadership et de forte centralité dans presque tous les domaines, l'UNICEF. En tant que co-coordonateur du GTPS avec le MPPSPF, le résultat semble logique. Au côté de l'UNICEF, nous retrouvons dans ce trio central le MPPSPF et le Ministère de la Santé. La coprésence de ces deux ministères au centre des réseaux illustre déjà la dilution du leadership du MPPSPF pourtant co-coordonateur du GTPS. Ce déficit de leadership institutionnel est par ailleurs largement étayé par les observations qualitatives. Enfin, la centralité des acteurs gouvernementaux dans le réseau de désaccords traduit bien la forte défiance à leur encontre</p>
<p>H3.</p>	<p>Plutôt confirmée. Les acteurs gouvernementaux sont souvent en position de « brokers » (centralité d'intermédiarité). Un résultat qui permet aussi d'appuyer le résultat relatif à l'hypothèse 2 (la centralité de degré du MPPSPF et du Ministère de la santé traduit plutôt une centralité dans un dispositif technique et moins une centralité dans le jeu ou l'appropriation politique).</p>

Pour autant, la forme observée des graphes tout comme la position des acteurs dans les différents réseaux ne peuvent à eux seuls, au-delà de quelques pistes, de quelques intuitions et d'hypothèses subséquentes, indiquer précisément l'existence ou non de coalitions d'acteurs et la forme particulière des rapports de force en jeu et préférences politiques à l'œuvre dans le processus de construction de la politique de protection sociale à Madagascar. Pour cela, il est nécessaire d'approfondir l'analyse empirique en s'appuyant sur les cadres théoriques des coalitions de cause et du *policy network*.

La traduction du compromis international sur la protection sociale : une coalition « pro-vulnérable » dominante et une coalition « pro-droit » marginalisée

Afin de soumettre les deux dernières hypothèses de travail (H4 et H5) à l'épreuve des faits, il convient d'identifier les éventuelles coalitions en place, les principes, valeurs et représentations de la protection sociale qui les caractérisent et l'état du rapport de force entre elles constitutif du processus d'élaboration de la politique de protection sociale à Madagascar dans le cadre du GTPS. De ce point de vue, nous verrons que les résultats de l'ARS mettent au jour deux coalitions, symétrique imparfait du forum international décrit plus haut mais caractérisées, comme ce dernier, par la victoire provisoire de la coalition « pro-vulnérable » sur une autre plus marginalisée et moins cohérente que l'on qualifie de « pro-droit ».

Après avoir identifié quatre groupes ou cliques d'acteurs dont deux coalitions dans le premier point qui suit, nous discutons de la cohérence de ces dernières, en particulier du point de vue de leurs préférences au regard de la politique protection sociale (*policy core* et *secondary beliefs*).

L'identification de deux coalitions politiques et leur position respective dans l'arène relationnelle du GTPS

Dans un premier temps, il s'agit de repérer la présence de coalitions au sein du GTPS à partir d'une analyse de ses propriétés relationnelles. Pour y parvenir, nous proposons une méthode originale (encadré 6) qui part des travaux séminaux de Ingold (2011) et de Howlett & al. (2017).

Encadré 6

Méthode d'identification des coalitions

En prenant appui sur les travaux de Ingold (2011) et Howlett & al. (2017), articulant *policy network* et ACF, nous posons trois conditions « réticulaires » pour qu'un groupe puisse être considéré en tant que coalition d'acteurs. La méthode d'identification comporte donc trois étapes.

Condition 1

Les membres d'une même coalition doivent être « structurellement équivalents » dans le réseau de collaborations, c'est-à-dire qu'ils doivent afficher le même profil en termes de liens et de partenaires de collaborations

Deux sommets (nœuds) sont dits structurellement équivalents s'ils ont les mêmes liens et les mêmes « non-liens » (ou trous structuraux) avec les mêmes sommets au sein d'un graphe. Dans le champ de l'ARS, depuis les travaux de Lorrain & White (1971), cette équivalence structurale entre deux nœuds se mesure de deux façons principales : la distance euclidienne et le coefficient de corrélation de Pearson. La distance euclidienne permet de calculer la distance entre deux acteurs. Il s'agit d'une mesure de dissimilarité car plus la distance est importante et moins les individus seront structurellement équivalents. Le coefficient de corrélation de Pearson est une mesure permettant d'évaluer la corrélation entre deux variables. Dans notre cas, le coefficient permet d'identifier la proximité structurale de deux nœuds. A partir de la matrice adjacente de notre réseau de base (nous avons retenu le réseau de collaborations) nous cherchons à regrouper par « blocs » les organisations les plus équivalentes structurellement. Nous commençons par calculer sous la forme d'une matrice adjacente l'équivalence structurale entre chaque paire d'organisations suivant la distance euclidienne (nous avons également réalisé la matrice d'équivalence structurale en utilisant le coefficient de corrélation de Pearson et cela confirme bien les relations identifiées). Ensuite, pour la classification, la méthode d'optimisation retenue est dite « *Tabu-Search Method* ». Sans détailler outre mesure cet algorithme qui fait partie intégrante des outils de l'analyse des réseaux complet (intégré au logiciel UCINET 6, Borgatti & al., 2013), cet algorithme supervisé qui nécessite la définition *ex ante* du nombre de groupes va rassembler au fur et à mesure des itérations les acteurs les plus équivalents en minimisant la variance intra-

groupe et en maximisant la variance intergroupe (Busco & Steinley, 2011). Notons que l'analyse de variance sur laquelle repose cet algorithme permet de produire un R2 afin de comparer la qualité des différentes typologies d'acteurs équivalents. Dans notre cas, la classification en 4 groupes s'est révélée la plus robuste.

Condition 2

Les membres d'une même coalition doivent entretenir beaucoup plus de liens de collaborations et de partage d'informations entre eux qu'avec les autres organisations appartenant à d'autres groupes ou cliques (densité des liens à l'intérieur du groupe plus importante que la densité des liens à l'extérieur du groupe).

Du point de vue analytique, nous vérifions cette double hypothèse à partir de l'idée qu'un groupe respecte ce double critère lorsque la densité évaluée (pondération de chaque lien par le score obtenu sur l'échelle de 1 à 5 caractérisant la force du lien) des liens internes à la clique est plus importante que la densité évaluée des liens externes à la clique. Autrement dit, si trois acteurs A, B et C dans un réseau qui comprend aussi D, E, et F sont structurellement équivalents, ils ne forment une coalition qu'à partir du moment où la densité des liens du sous réseau composé de A, B et C est plus importante que la densité des liens avec les autres acteurs dans le réseau (D, E et F).

Condition 3

Les membres d'une même coalition doivent avoir des relations d'adhésion plus importantes au sein d'une coalition qu'avec les organisations en dehors de la coalition. Inversement, les membres d'une même coalition doivent avoir moins de relations de désaccords entre eux qu'avec les acteurs appartenant aux autres groupes.

Nous vérifions à nouveau cette double hypothèse à partir de la mesure des densités évaluées intra et intergroupe. Ainsi, pour le premier critère (accord plus important intra-groupe), l'idée est la suivante : un groupe respecte le premier critère lorsque la densité évaluée des liens internes est plus importante que la densité évaluée des liens externes. Pour le second critère, nous proposons d'inverser la procédure pour le réseau de désaccords : un groupe respecte le second critère lorsque la densité évaluée des liens externes au groupe est plus importante que la densité évaluée des liens internes au groupe. Autrement dit, si trois acteurs A, B et C ont une densité interne inférieure à celle observée à l'extérieur du groupe alors A, B et C ont plus de liens de désaccords avec des acteurs externes au groupe qu'avec ceux qui le composent.

Source : auteurs.

L'application de la première étape conduit à identifier quatre groupes. Le premier groupe (groupe 1) est composé de huit acteurs parmi lesquels nous retrouvons le trio de tête UNICEF, MPPSPF et Ministère de la santé et auquel s'ajoute plusieurs organismes du monde d'urgence et de la gestion des crises (BNGRC, CARE, FID, ONN, PAM) qui, par ailleurs, sont régulièrement apparus comme centraux dans les résultats précédents. Le tableau 7 met donc en évidence l'orientation *pro-urgence* de ce groupe 1. Il est également caractérisé par la forte présence d'acteurs institutionnels publics, avec un seul acteur du secteur privé et CARE pour seule ONG internationale (figure 11).

Tableau 7

Les quatre groupes identifiés selon leur équivalence structurale

Groupes	Nombre d'acteurs	Nom des organisations au sein des différents groupes
Groupe 1	8	BNGRC CARE FID Min_POP Min_Sant ONN PAM UNICEF
Groupe 2	10	ACF AFD CA_CSU CCOC GIZ Min_Agri Min_Eco OTIV POS_PLANET WHH
Groupe 3	10	BM CRS GRET HUM_INC INSTAT Min_Educ Min_Int PHSP SAF_FJKM TELMA
Groupe 4	8	BIT CNaPS FES GEM Min_Emploi Min_Fpubli OSTIE SEKRIMA

Le groupe 2 comprend 10 organisations et se révèle plus hétérogène au plan institutionnel que le premier (figure 11). Il est également davantage orienté vers des actions de développement (figure 12). Ce deuxième groupe rassemble des bailleurs internationaux tels que l'AFD ou le GIZ, des ONG internationales comme Action Contre la Faim, POS-PLANET et WHH, des acteurs nationaux gouvernementaux, le Ministère de l'agriculture et de l'économie, CA-CSU, des associations malgaches, OTIV et CCOC. Le groupe 3 est également hétérogène. Formé de 10 organisations, il réunit des acteurs privés comme TELMA et des acteurs publics comme le Ministère de l'éducation. Ce groupe 3 est caractérisé par la présence surprenante d'un acteur-clés de la protection sociale dans le monde et à Madagascar, la Banque Mondiale que l'on imaginait plus aisément dans le premier groupe. Enfin, le Groupe 4 comprend 8 acteurs. Ce dernier est singulier dans sa composition. Comparativement aux autres groupes, il est celui qui rassemble le plus d'organisations issues du secteur privé (figure 11) et le plus d'acteurs nationaux (figure 13). Le Groupe 4 affiche également une orientation *a priori* pro-développement (figure 12) On retrouve dans ce groupe des acteurs historiques du régime contributif, comme la CNAPS, le Ministère de l'emploi, le BIT, le GEM, SEKRIMA et OSTIE.

Figure 11

Composition des groupes selon le statut institutionnel des organisations (public, privé, associatif)

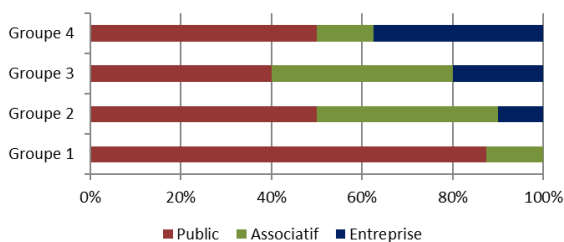


Figure 12

Composition des groupes selon le type d'action principale (Urgence vs Développement)

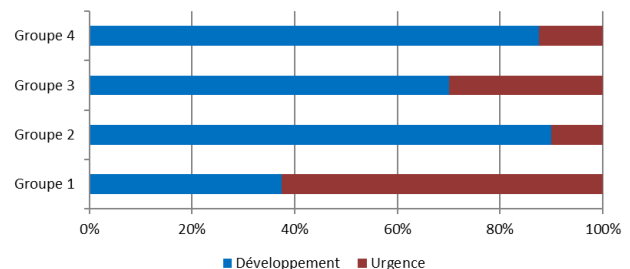
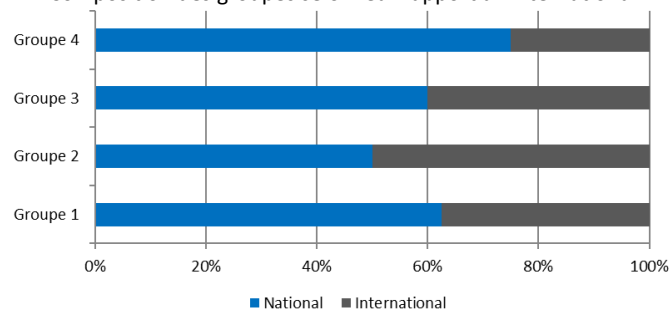


Figure 13

Composition des groupes selon leur rapport à l'international



Au terme de cette première étape de l'analyse, il est important de rappeler que si les coalitions sont nécessairement des groupes (équivalence structurale), la réciproque n'est pas vraie. Tous les groupes ne sont pas des coalitions. Deux étapes complémentaires sont nécessaires pour passer de l'identification d'un groupe à celle d'une coalition (encadré 6).

La mise en œuvre de ces deux dernières étapes conduit à ce que seuls deux groupes parmi les quatre identifiés soient des coalitions : le groupe 1 et le groupe 4.

Les tableaux 8 et 9 montrent que les organisations appartenant aux groupes 1 et 4 collaborent davantage avec les membres de leurs groupes (interne) qu'avec les organisations membres des autres groupes (externe). La densité des liens internes aux deux groupes est supérieure à la densité globale du réseau. Elle est également supérieure à la densité des liens qu'ils entretiennent avec les autres groupes. Le même résultat est observable concernant le réseau de partage d'informations : les organisations du groupe 1 et 4 partagent davantage d'informations avec les membres de leurs groupes qu'avec les organisations d'autres groupes⁵⁶. Conformément aux critères retenus préalablement, ce résultat est aussi observable sur le réseau d'adhésion regroupant les liens d'accords (tableau A 4.2. et graphe 4)⁵⁷ : les organisations du groupe 1 et 4 partagent davantage de liens d'accords avec les membres de leurs groupes qu'avec les organisations d'autres groupes, à l'inverse des groupes 2 et 3. Le graphe 4 illustre ce résultat important : les liens forts et réciproques d'accords du réseau d'adhésion se retrouvent tous au sein des deux coalitions.

Tableau 8

Densité évaluée globale et densité évaluée au sein des quatre groupes du réseau de collaborations

Groupes	Nombre de liens entre les organisations du groupe	Densité évaluée uniquement entre les organisations du groupe	Densité évaluée globale sans les liens au sein du groupe
1	236	4,214	2,024
2	114	1,267	2,335
3	194	1,764	2,329
4	102	2,429	2,267

Tableau 9

Densité évaluée au sein des et entre les quatre groupes du réseau de collaborations

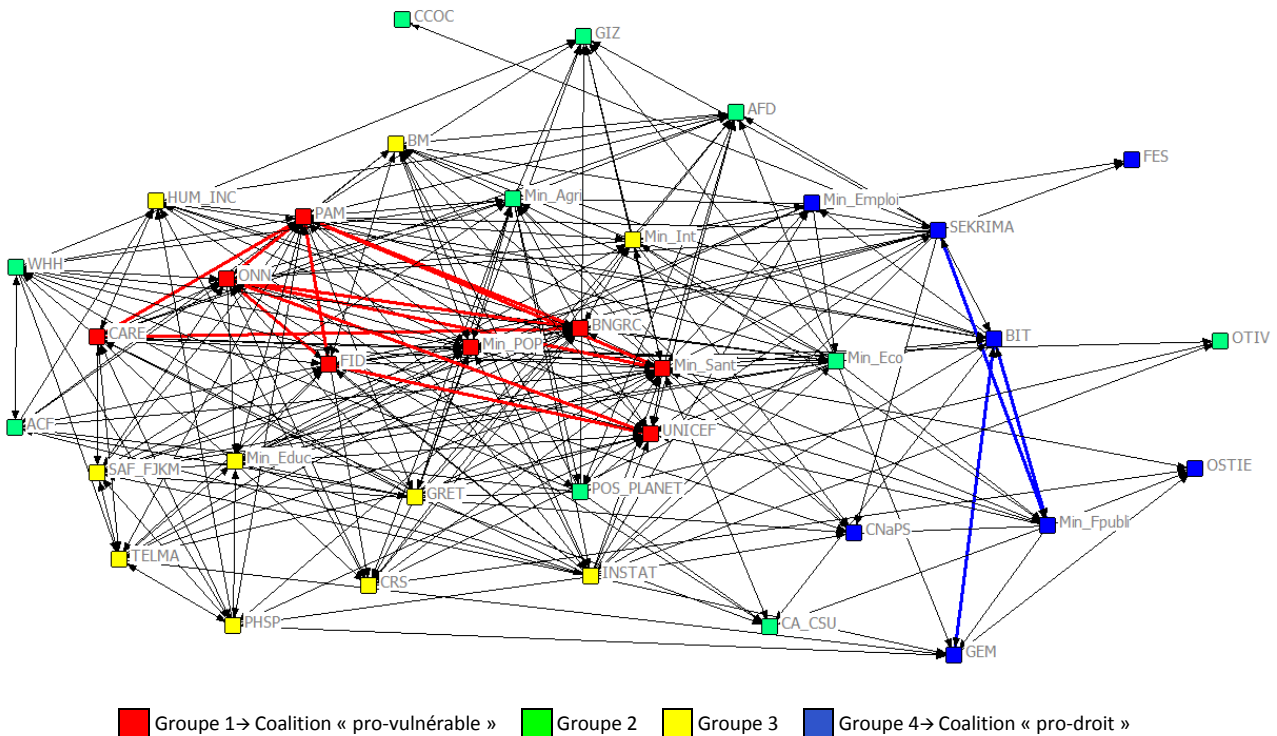
Groupes	1	2	3	4
1	4,214	2,175	3,023	0,893
2	1,813	1,267	0,991	0,557
3	3,455	1,018	1,764	0,844
4	0,929	0,514	0,753	2,429

⁵⁶ Tableaux de données et graphes supplémentaires disponibles sur demande dans le volume des annexes.

⁵⁷ Mais moins sur le réseau de désaccords, ce sur quoi nous reviendrons par la suite. Cf. volume en annexe sur demande.

Grappe 4

Quatre groupes distincts d'acteurs au sein du réseau d'adhésion

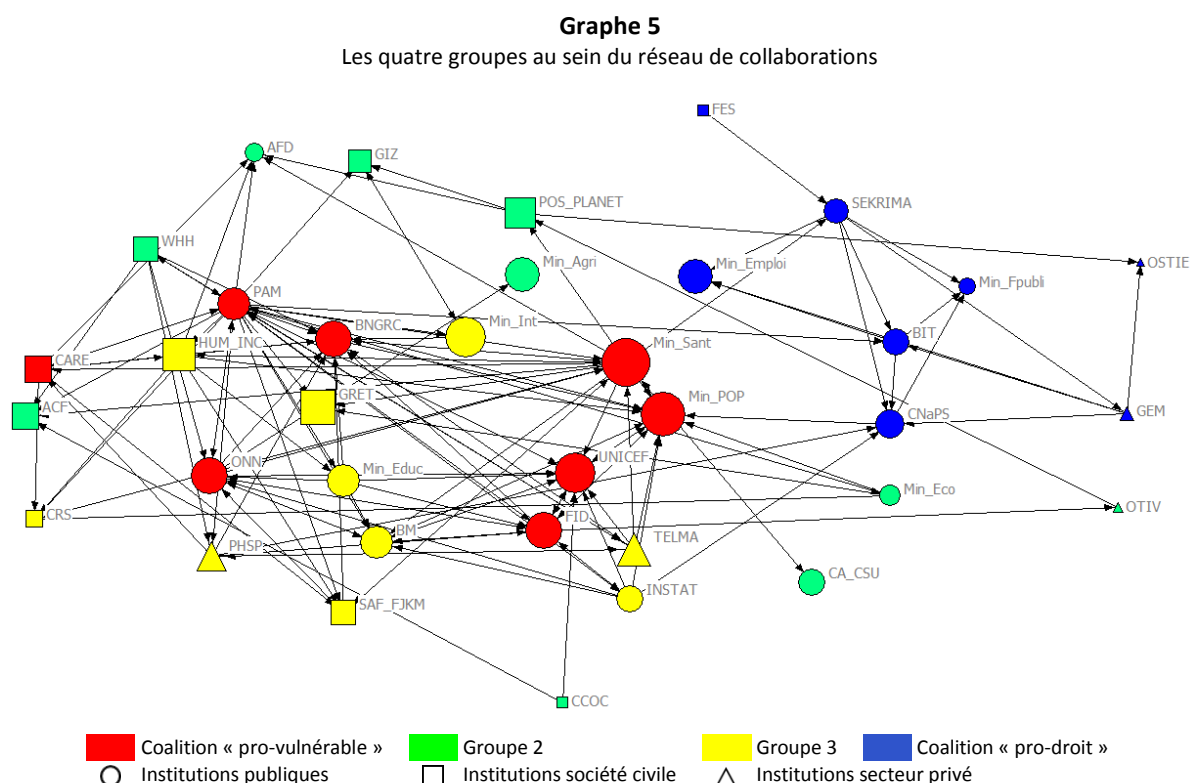


Note : graphe représentant l'ensemble des liens d'accords valués de 1 à 5. Les liens en rouge et en bleu correspondent aux relations d'accords réciproques de force 4/5 au sein du même groupe.

Au regard de ce résultat, une spécification de ces deux coalitions peut dorénavant être opérée tant les deux groupes d'acteurs paraissent, *a priori*, transposer au niveau national malgache la configuration internationale connue et décrite précédemment (introduction et Chapitre 1, cf. travaux de Hickey & Seekings, 2017 ou Merrien, 2013). Nous proposons ainsi de nommer le groupe 1 « coalition pro-vulnérable » puisqu'il traduit localement la force de la coalition dominante au plan internationale fondée sur une sophistication et un élargissement du « gouvernement ciblé des pauvres » vers la gestion des risques sociaux mais aussi naturels, climatiques, agricoles, etc. pour ce qu'ils insécurisent économiquement les individus. Le dispositif privilégié de cette conception sécuritaire et individuée de la protection sociale est un dispositif non contributif qui relève de l'assistance : le cash-transfert. La composition du groupe 1 confirme cette identification. On y retrouve l'UNICEF, l'organisation internationale leader sur cette vision de la protection sociale dans le pays et le MPPSPF qui affiche une adhésion à cette conception de la protection sociale et revendique en conséquence de ne s'occuper que du régime non contributif. Cette posture est d'ailleurs source de tension entre les acteurs du GTPS comme nous avons pu l'observer, notamment lors de la table ronde du 13 février 2019. La cohérence de la coalition repose aussi sur une commune appartenance des acteurs qui la compose au monde de l'urgence (figure 13).

Nous qualifions ensuite le groupe 4 de « coalition pro-droit ». Il incarne lui aussi une des deux visions qui se confrontent à l'internationale portée, à l'origine et plus particulièrement, par l'OIT. Dans cette approche de la protection sociale, il est davantage question de droits sociaux opposables ainsi que des conditions de leur extension et de leur activation à partir du régime contributif et de mécanismes assuranciers adossés au travail et à l'emploi dans toute ses formes. Cela se concrétise dans le groupe 4 du point de vue de sa composition puisqu'on y retrouve le BIT, la CNaPS et les organisations syndicales et patronales ainsi que le Ministère de travail qui tous, historiquement, portent cette vision de la protection.

Au-delà de l'identification de deux coalitions en présence, la démarche méthodologique retenue permet d'interroger plus largement leur position relationnelle vis-à-vis des deux autres groupes ainsi que leur « solidité » relationnelle interne. Le graphe 5 représente les 4 groupes au sein du réseau de collaborations. Il met clairement en évidence une proximité plus forte entre la coalition « pro-vulnérable » et le groupe 3, alors que la coalition « pro-droit » se retrouve plus isolée, en périphérie nord-est.



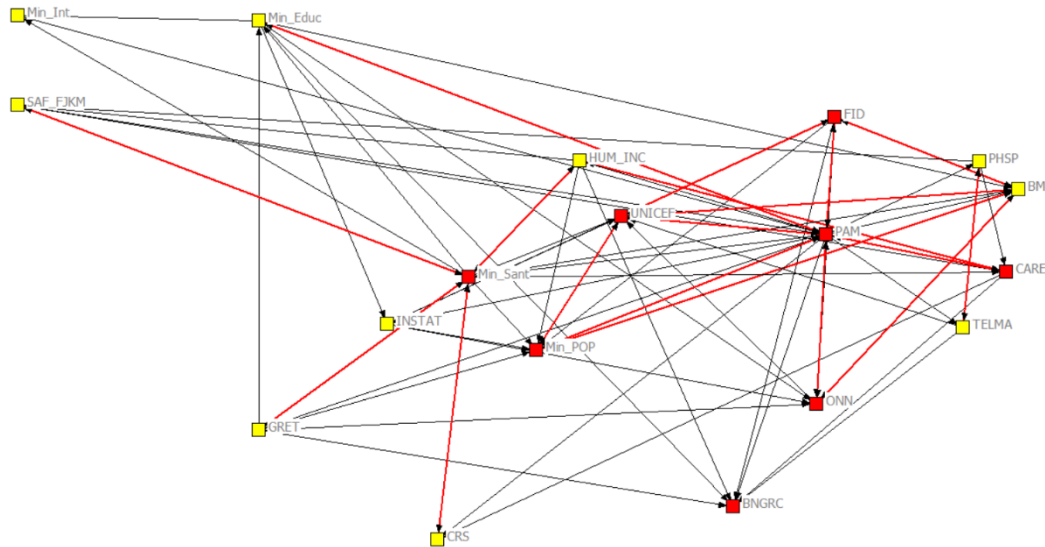
Note : graphe représentant uniquement les liens les plus forts de collaborations (4 et 5 sur l'échelle de 1 à 5). La forme des nœuds correspond aux types d'institutions. La place des organisations et leur taille dépendent de leur centralité de degré.

De la même manière, il est intéressant de noter que les membres des groupes 2 et 3 partagent beaucoup plus d'informations avec les membres du groupe 1 qu'entre eux (tableau A4.1 sur demande). Si l'on observe ces relations simplement entre les organisations de la coalition 1 et du groupe 3 (graphe

6), en ne retenant que les plus exigeantes (valuées 4 et 5), l'absence relative de partage d'information au sein du groupe 3 souligne sa dépendance relative vis-à-vis de la coalition « pro-vulnérable ».

Graphe 6

Partage d'information : la dépendance du groupe 3 vis-à-vis de la coalition « pro-vulnérable »



Note : graphe représentant les liens réciproques (en rouge) parmi les liens les plus forts de partage d'information (4 et 5 sur l'échelle de 1 à 5). La coalition pro-vulnérable est en rouge et le groupe 3 est en jaune.

Cette position de la coalition « pro-vulnérable » vis-à-vis des deux autres groupes la place ainsi plus directement au cœur du jeu politique. Quant à la coalition « pro-droit », manifestement elle est plus isolée dans le réseau. Plus encore, la coalition « pro-vulnérable » est clairement celle qui affiche la plus grande cohérence relationnelle interne, ce qui constitue un atout évident dans les échanges en cours.

La situation sur le réseau de désaccords vient confirmer la relative homogénéité de cette coalition : elle présente moins de relations de désaccords en interne qu'avec les autres groupes (tableau 10). Une condition qui n'est en revanche pas respectée pour la coalition « pro-droit » (groupe 4), qui apparaît alors plus instable au regard de ce même critère.

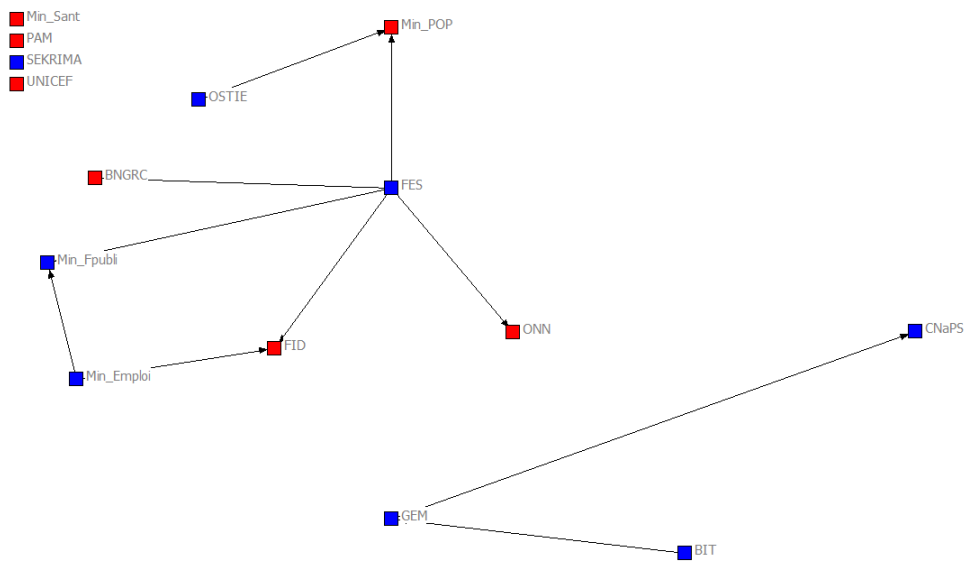
Tableau 10

Densité valuée au sein des groupes et entre les groupes sur le réseau de désaccords

Groupes	1	2	3	4
1	0.911	0.387	0.575	0.094
2	1.125	0.433	0.710	0.488
3	1.350	0.470	0.544	0.325
4	0.984	0.313	0.262	1.304

Grappe 7

Les deux coalitions au sein du réseau de désaccords



Note : graphe représentant uniquement les liens les plus forts de désaccords (4 et 5 sur l'échelle de 1 à 5), la coalition « pro-vulnérable » est en rouge et celle « pro-droit » en bleu.

La visualisation des liens de désaccords les plus forts intra et inter coalitions (graphe 7) permet de constater que les désaccords profonds sont effectivement inexistantes au sein de la coalition dominante, traduisant *a priori* une véritable cohérence de la vision normative portée par ce sous-ensemble. A l'inverse, la coalition « pro-droit » est traversée par une double opposition interne entre d'une part, le GEM et le BIT puis la CNaPS et, d'autre part, entre les Ministères de l'emploi et de la Fonction publique entre eux. Ces désaccords tendent à affaiblir la cohérence possible au sein de ce sous-groupe et à marginaliser dans le reste du réseau les organisations qui le composent. Ajoutons également que les désaccords sont évidemment marqués entre les deux coalitions. Ils se cristallisent notamment autour d'un acteur, la FES. La FES soutient très largement une initiative régionale, le réseau d'expert SAS-PEN - *Southern African Social Protection Experts Networks* (chapitre 1). A ce titre, cet acteur s'est très vite positionné sur la protection sociale à Madagascar, dans une perspective critique vis-à-vis de l'optique « pro-vulnérable ».

Ce résultat traduisant une coalition « pro-vulnérable » plus cohérente relationnellement et plus solide est également attesté par les informations qualitatives. Les membres de cette coalition appartiennent en effet au sous-groupe thématique du GTPS axé sur le « cash transfert », dénommé par les intéressés eux-mêmes le sous-groupe « cash ». De l'avis de tous les représentants d'organisations enquêtées, ce sous-groupe est aujourd'hui le plus actif et le plus dynamique au sein du GTPS. Il bénéficie très clairement de moyens institutionnels et financiers importants compte tenu des institutions qui le composent.

En plus de cette dynamique locale dans le champ de la protection sociale, ce sous-groupe est également partie prenante d'une plateforme internationale (*The Cash Learning Partnership – hébergée à Londres au siège d'OXFAM*) qui assure, d'une part, un rôle de capitalisation et d'accompagnement technique des projets de « cash transferts » et exerce, d'autre part, une fonction de plaidoyer dans ce domaine. Le site internet de la plateforme diffuse les comptes-rendus des réunions du sous-groupe cash à Madagascar⁵⁸. Autant d'indices concordant d'une interaction permanente entre les échelles mondiale et locale des relations entre acteurs de la coalition « pro-vulnérable ». Gouvernée par l'expertise technique formée à l'échelle mondiale, on peut même supposer qu'elle participe d'une forme inattendue de déterritorialisation et de dépolitisation des politiques publiques de protection en contribuant à la dilution des conflictualités endogènes au profit de solutions expertes en partie externe, en partie ancrée.

Plusieurs attributions sont confiées à ce sous-groupe thématique : (i) « *le partage de ses réflexions et de ses résolutions auprès des autres structures (GTPS, PTF, Gouvernement)* » ; (ii) « *la recherche de stratégies de pérennisation du transfert monétaire comme instrument de protection sociale par le Gouvernement* » ; (iii) « *contribuer aux activités du Groupe Thématique Protection Sociale, notamment dans le développement du plan d'action quinquennal de la Protection Sociale nécessitant un plaidoyer et un développement du partenariat* ». La traduction concrète de ce travail politique se retrouve d'ailleurs dans les discussions observées lors de la table ronde du 13 février où il est explicitement fait référence à la nécessité de développer la « culture filets sociaux » à Madagascar en général et au sein du gouvernement en particulier. Dans cette perspective, un protocole d'accord entre le MPPSF et le BNGRC est en cours afin de « *mettre en place une stratégie de communication pour appuyer le plaidoyer* »⁵⁹.

Au terme de ce travail d'identification relationnelle des coalitions, la transposition à l'échelle malgache de l'état des rapports de force internationaux sur la protection sociale se voit confirmée (hypothèse H4). Les résultats ont ainsi permis d'identifier une coalition « pro-vulnérable », favorable au développement de dispositifs d'assistance et du cash-transfert, et une coalition « pro-droit » favorable à l'extension des droits à la protection sociale à travers des systèmes contributifs adossés au travail. Le travail empirique sur l'identification et la composition des coalitions, et sur les relations au sein des différents réseaux, a permis de décrire avec précision la forme de ce transfert dans l'espace politique malgache. Moins qu'une diffusion simple et mécanique du consensus expert sur la protection sociale par les représentants locaux des grandes institutions de développement qui l'ont pris en charge à l'échelle

⁵⁸ Site web: <http://www.cashlearning.org/>.

⁵⁹ Extrait de compte-rendu de réunion du sous-groupe thématique cash du GTPS.

mondiale, nos résultats attestent d'une transposition « négociée », bien que très faiblement. En effet, la coalition dominante « pro-vulnérable » implique fondamentalement les institutions publiques malgaches, plus particulièrement encore, les institutions familières de la gestion des crises humanitaires et de l'urgence. Cette traduction nationale du compromis mondial semble pouvoir opérer d'autant plus facilement que la vision de la protection qu'il véhicule compose aisément avec des acteurs rompus aux pratiques de l'aide. Le passage au « cash transfert » ne paraît pas bousculer les intérêts installés dans ce champ, y compris ceux des ministères qui ont la charge de la mise en œuvre la protection sociale. Quant aux acteurs historiques de la protection sociale, mis pour partie à distance d'un processus segmentant, ils s'arrangent de ne pas être réellement contestés sur le territoire étroit et pourtant conflictuel du contributif.

A ce stade de l'analyse, la coalition « pro-vulnérable » détient en conséquence le leadership politique de la construction de la nouvelle politique publique de protection sociale. La seconde, antérieure au vue de la trajectoire de la protections sociale à Madagascar, est marquée par une conflictualité interne qui contribue à sa marginalisation dans le processus de négociations en cours. Reste toutefois, au-delà de la cohérence relationnelle de ces deux coalitions, et en particulier de la première, à prendre la mesure de sa capacité à diffuser ses énoncés (couple solutions/problèmes) au sein de l'arène formée par le GTPS.

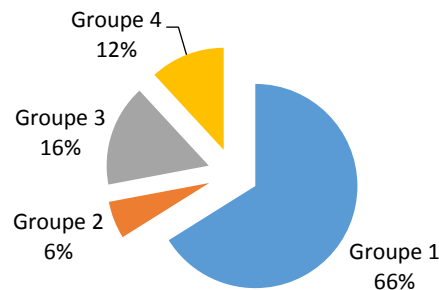
Pouvoir réputationnel et préférences politiques des acteurs

Afin d'appréhender la capacité d'une coalition à imposer ses préférences politiques, deux angles d'analyse complémentaires sont développés. Nous discutons tout d'abord du pouvoir réputationnel des coalitions : plus ce pouvoir est important, plus une coalition pourra facilement imposer ses préférences politiques (Ingold, 2011). Encore faut-il que ce potentiel de puissance dispose d'une relative cohérence des préférences au regard de la politique protection sociale (*policy core* et *secondary beliefs*) pour peser de façon convaincante. Par ailleurs, porter l'attention sur la distribution des préférences politiques au sein des coalitions et des groupes en présence est aussi, un moyen d'identifier des acteurs en position de faciliter ou de bloquer la diffusion des idées ou la construction d'un compromis, entre acteurs partageant les mêmes préférences mais situés en dehors de la coalition dominante par exemple.

Afin d'étudier le pouvoir réputationnel des 4 groupes, nous construisons un score sur la base d'une question posée à l'ensemble des organisations : « *Pour votre institution, quels sont les acteurs-clefs à Madagascar qui fixent les grands principes de la protection sociale (construction) ?* ». Chaque représentant de l'organisation était invité à citer quatre acteurs sans les hiérarchiser. Chaque fois qu'un acteur est cité nous lui avons donc attribué un point. La répartition des scores obtenus par chaque

groupe (total des scores de toutes les organisations du groupe) au regard du total de points possible est présenté dans la figure 14.

Figure 14
Distribution du pouvoir réputationnel par groupe



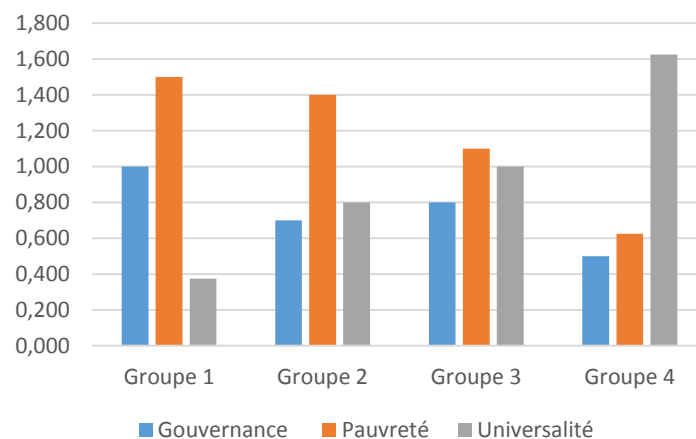
Le premier constat est évidemment celui de la forte concentration de ce pouvoir réputationnel au sein de la coalition « pro-vulnérable ». Cette dernière concentre un pouvoir presque six fois plus important que la coalition adverse (12% seulement). Cette coalition « pro-droit » concentre même un pouvoir réputationnel plus faible que celui du groupe 3 (16%). Le pouvoir de réputation de ce dernier groupe étant essentiellement porté par la Banque Mondiale qui totalise près de 65% du score de son groupe d'appartenance. Par ailleurs, au sein de cette coalition « pro-droit » on note que le BIT contribue à moins de 1% du score, loin derrière le ministère de la fonction publique (42%), la CNAPS et le GEM (25%) chacun. Ce qui atteste non seulement d'une perte d'influence et de pouvoir du BIT dans le processus à l'œuvre à Madagascar mais confirme également l'ancrage national et historique de cette coalition. Si l'on plonge maintenant dans la distribution du score au sein de la coalition « pro-vulnérable », on constate, de manière assez attendue, que plus de 80% de ce score repose sur le trio central « UNICEF-MPPSPF-Min santé ». Au sein de ce trio, le MPPSPF contribue à 45% du score total, l'UNICEF à 25% et le Ministère de la santé à 14%. Le pouvoir de réputation détenu par le MPPSPF est finalement assez paradoxal au regard du problème de leadership que semble connaître et reconnaître ce dernier au sein du GTPS. S'il exprime des difficultés à assurer son leadership au sein du GTPS et que son positionnement centré sur le régime contributif lui est souvent reproché, il n'en demeure pas moins que nombre d'acteurs considère que c'est à lui d'assurer ce leadership ; conformément, pourrait-on ajouter, aux responsabilités que lui a confiées la loi dans ce domaine d'action publique.

Quoiqu'il en soit, ces résultats confirment la situation très favorable de la coalition « pro-vulnérable » pour la diffusion d'idées au sein du GTPS et, plus largement, dans le processus d'élaboration de la politique de protection sociale à Madagascar. Encore faut-il que cette coalition partage un socle solide valeurs et de convictions sur la protection sociale.

Conformément au cadre de l'analyse de l'ACF, nous distinguons alors les *policy core* (convictions politiques fondamentales qui fournissent une vision orientant le comportement stratégique des acteurs dans un domaine de la politique publique) des *secondary beliefs* (préférences pour des instruments spécifiques de politiques publiques ou à des propositions politiques ciblées) (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993 ; Sabatier & Weible 2007 ; Weible & al. 2019). Les résultats d'une analyse même sommaire de la plus ou moins grande proximité cognitive entre acteurs au sein des groupes attestent du fait que la coalition « pro-vulnérable » dispose d'une plus grande homogénéité de représentations et de conceptions de la protection sociale que celle observée dans les autres groupes. Après que l'on ait constaté une plus grande proximité relationnelle au sein de cette coalition, son pouvoir d'influence au sein du réseau de la protection sociale s'en trouve augmenté.

Le *policy core* est abordé à partir de deux questions. Une question ouverte porte sur la manière dont chaque acteur qualifie l'idéal de la protection sociale à Madagascar à travers trois mots ou expressions laisser au libre arbitre de la personne enquêtée. Une question affirmative avec une seule réponse possible sur les objectifs de la protection sociale à Madagascar : lutte contre la pauvreté, redistribution ou élargissement de l'accès aux droits sociaux.

Figure 15
Idéal de la protection sociale par groupe
(ratio du nombre de citations par nombre d'acteurs)



Le recodage de la question ouverte a débouché sur un classement en trois grandes catégories normatives ou registres de justification visant à qualifier l'idéal de la protection sociale à Madagascar (figure 15). Ces registres sont les suivants : (i) celui de la gouvernance (amélioration de la gouvernance, mode de financement, démarche participative, pérennité de la protection sociale, etc.) ; (ii) celui de la lutte contre la pauvreté et son efficacité (éradication des situations de pauvreté, meilleur ciblage et couverture, capacité de réponses aux urgences, amélioration de la résilience, etc.) ; (iii) celui de l'universalité (contrat social plus juste, équité, solidarité, accès aux droits sociaux pour tous, etc.). La distribution du

nombre de citations de chaque item est pondérée par le nombre d'acteurs dans chaque groupe. Pour la coalition « pro-vulnérable », l'idéal est d'abord un pragmatisme. Il s'agit d'établir une protection sociale minimale et effective, qui fonctionne, qui soit bien gouvernée, afin de faire face à l'urgence et réduire ou éliminer la pauvreté. La coalition « pro-droit » met quant à elle l'accent sur un idéal de justice sociale fondée sur l'universalité des droits, remettant à l'arrière-plan les conditions pratiques de sa mise en œuvre (gouvernance) et des objectifs plus immédiats (lutte contre la pauvreté).

Les deux autres groupes affichent des profils plus hétérogènes qui équilibrent davantage les différents registres de valeurs. On note que le groupe deux inscrit plus significativement l'idéal de la protection sociale dans le registre de l'éradication de la pauvreté. Une orientation confirmée si l'on regarde la distribution des réponses en ce qui concerne l'objectif principal de la protection sociale (tableau 11). Le coalition « pro-vulnérable » quant à elle se positionne clairement sur un objectif principal de lutte contre la pauvreté. A l'inverse de la coalition « pro-droit » considère l'objectif principal de la protection sociale à travers l'élargissement de l'accès aux droits sociaux et l'accentuation de la redistribution.

Tableau 11
Répartition des acteurs par groupe
selon l'objectif principal de la protection sociale à Madagascar

Objectif de la PS	Groupes				Total
	1	2	3	4	
Lutter contre la pauvreté	6	6	4	1	17
Accentuer la redistribution		3	1	3	7
Élargir l'accès aux droits sociaux	2	1	5	4	12
Total	8	10	10	8	36

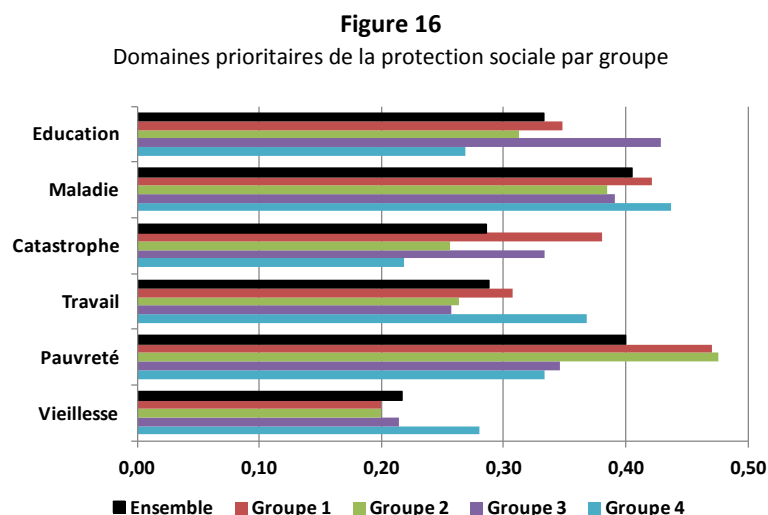
Les *secondary beliefs* sont captés au travers de deux questions. La première porte sur le type d'instrument ou de mécanisme que les acteurs considèrent comme le plus adapté à la réalité malgache pour développer la protection sociale : assurance sociale, assistance, transferts privés, mécanisme universel,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

Tableau 12
Répartition des acteurs par groupe
selon l'instrument privilégié dans le contexte malgache

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

Il convient en préalable de remarquer la difficulté d’associer chaque groupe à un seul instrument, 44% des acteurs retenant le principe d’un mécanisme hybride pour mettre en œuvre la protection sociale à Madagascar. Ce résultat général illustre une conscience relativement bien partagée du fait qu’il n’existe probablement pas de dispositif unique, adaptée aux réalités institutionnelles et en capacité de couvrir la variété des situations vécues par la population. D’une certaine façon, cette représentation fait écho à la fragmentation du système de protection sociale tel qu’il se présente officiellement depuis 2015. Autre résultat général intéressant, le faible nombre de réponses sélectionnant l’item « mécanisme universel ». L’horizon d’une protection sociale fondée sur le principe d’universalité semble très lointain, ce qui fait ressortir le pragmatisme des acteurs.

Si l’on compare maintenant les deux coalitions présente dans le GTPS, une nette distinction s’affiche. La coalition « pro-vulnérable » affiche la cohérence la plus élevée de l’ensemble des groupes en choisissant à 75% un « mécanisme hybride » et en étant le seul groupe à ne jamais citer l’assurance au rang des instruments à privilégier dans le contexte malgache. Quant à la coalition « pro-droit », les réponses données sont plus hétérogènes tout en traduisant l’attachement plus élevé au principe de l’assurance, avec le plus haut score des quatre groupes, soit 37,5%, et un rejet de l’assistance comme instrument adapté à la situation malgache (0 réponse). Un seul acteur de cette coalition retient l’universalité comme instrument pertinent alors qu’elle ressortait plus significativement dans le *policy core*. Il y a loin apparemment de la réalité atteignable à l’idéal.



L’analyse ACF se termine par la présentation graphique des réponses à la question Q14 : « Pour votre institution, quels domaines sont prioritaires pour la protection sociale à Madagascar ? » (figure 16). Les résultats confirment et précisent la présence de conceptions de la protection sociale nettement différenciées entre les deux coalitions (groupes 1 et 4). Six domaines étaient proposés pour réponse,

l'enquêteur devant procéder à un classement de 1 à 6 par ordre croissant d'importance. Afin d'identifier la tendance au sein de chaque groupe, nous avons calculé un score moyen par groupe⁶⁰ et par domaine. L'ordre des domaines prioritaires pour le GTPS est donné par les barres en noir. En le comparant systématiquement au score moyen par groupe, on dégage une représentation des domaines prioritaires par groupe. Pour l'ensemble des acteurs, l'ordre est le suivant : maladie, pauvreté, éducation, travail catastrophe et vieillesse. Sans surprise, la coalition « pro-vulnérable » place les risques liés à la pauvreté au premier rang des priorités de la politique de protection sociale, devant la maladie, l'éducation, le travail, les catastrophes et la vieillesse. A l'inverse ou presque, la coalition « pro-droit » remonte la maladie au premier rang, suivi du travail, de la pauvreté, de la vieillesse, de l'éducation puis en dernier rang des catastrophes. La comparaison des scores moyens des coalitions par domaine ne fait qu'accentuer ce résultat : le score le plus élevé donné à la pauvreté l'est par le groupe 2, suivie de la coalition 1. La coalition « pro-droit » donne le score le plus faible au domaine de la pauvreté.

L'encadré n°7 synthétise les résultats du travail mené dans le cadre de cette ultime section visant à la fois à l'identification des coalitions en place dans le processus d'élaboration de la politique de protection sociale à Madagascar dans le cadre du GTPS et à l'analyse de leur cohérence tant relationnelle que sur le plan des *policy ideas* (principes, valeurs et représentations de la protection sociale).

Encadré 7

Les résultats au regard des hypothèses H4 et H5

H4.	Confirmée. Nous observons bien, sous une forme singulière, la transposition à l'échelle malgache de l'état des rapports de force internationaux sur les grandes orientations de la protection sociale. Les résultats ont permis d'identifier une coalition « pro-vulnérable », favorable au développement des dispositifs d'assistance, notamment de cash-transfert, et une coalition « pro-droit », favorable à l'extension des droits à la protection sociale à travers des systèmes contributifs adossés au travail
H5.	Confirmée. La coalition « pro-vulnérable » apparaît très clairement en position la plus favorable pour diffuser ses <i>policy ideas</i> au sein de l'arène formée par le GTPS. Elle est celle qui est la plus cohérente au plan relationnel, la plus connectée aux deux autres groupes d'acteurs qui ne sont pas des coalitions (groupes 2 et 3) et partage de manière très homogène une même vision et un même ordre des priorités. Les décisions récentes sur l'orientation de la protection sociale à Madagascar en faveur d'une « protection sociale réactive aux chocs » trouve dans la force politique de cette coalition une explication.

⁶⁰ Ce score moyen est obtenu en faisant la somme par groupe des réponses allant de 1 à 6 divisée par le nombre d'organisations dans le groupe ayant fourni une réponse (2 organisations sur les 36 ne sont pas parvenues à classer les domaines). Pour faciliter la lecture du graphique, on présente l'inverse du score moyen par groupe. Le score donné par groupe pour un domaine se situe nécessairement entre 0.16 (1/6) et 1.

CONCLUSION

Dans cette conclusion, nous cherchons à reprendre sous une forme succincte les principaux résultats qui ressortent de l'analyse de la fabrique de la politique de protection sociale à Madagascar. Deux questions initiales structuraient la recherche et ont décidé, au regard de l'actualité des travaux sur la diffusion et l'efficacité des politiques de protection sociale en Afrique, de l'approche générale et de la méthode d'investigation empirique.

La première question portait sur la réalité d'une « politique publique nouvelle » qualifiée de Politique Nationale de Protection Sociale (PNPS) par la documentation officielle malgache et se déclinait de la façon suivante. A quoi correspond ce référentiel d'action publique ? Comment sont apparus les problèmes spécifiques de la population pris en charge par la protection sociale ? Par qui, par quels acteurs, ces problèmes ont-ils été formulés ? Pour apporter des éléments de réponse factuels, la première partie du rapport a mobilisé deux échelles d'observations, africaine et malgache, le cas malgache étant emblématique du changement de paradigme auquel on a assisté au tournant du nouveau millénaire : la protection sans le développement, la protection pour le développement.

Le nouveau référentiel qui se met en place d'abord entre organisation internationales inclut, dorénavant, les contextes et situation d'extrême pauvreté. Dans la continuité des stratégies de lutte contre la pauvreté, il déplace la question de la protection sociale vers celle plus instrumentale de la gestion sociale des risques individuels. Sa diffusion en Afrique où, à partir du milieu des années 2000, de plus en plus de pays adoptent des politiques nationales de protection sociale, n'a donc rien de spontanée. Elle est permise par la formation de coalitions d'acteurs internationaux et nationaux dont le travail politique, inscrit dans l'aide et l'assistance technique internationales, s'avère décisif. A Madagascar, l'histoire de la protection sociale depuis l'indépendance atteste de cette mécanique générale. Mais jusqu'à présent, en dépit d'impulsions fortes de l'OIT, puis de la Banque mondiale et de l'UNICEF, l'institution d'une politique de protection sociale a toujours buté sur un des traits de long terme de l'économie politique du pays : l'incapacité chronique de l'État et de la société malgache à établir un consensus réglant, sur un temps suffisamment long pour la croissance, le conflit redistributif.

Comprendre si et comment une impulsion externe en faveur d'un nouveau cadre de protection sociale se convertit en politique nationale de protection sociale est crucial. Répondre à cette seconde question supposait de porter une attention sérieuse au politique (*politics*), en s'interrogeant plus spécifiquement sur l'articulation entre les logiques des bailleurs et les jeux politiques nationaux. L'enjeu de la PS est-il porté ou reconstruit par les acteurs locaux ? Quelles sont les coalitions d'acteurs et de causes

influentes dans le processus en cours d'élaboration et de mise en ordre de la nouvelle politique publique ? Pour répondre à ce second jeu de questions, nous avons produit une approche en termes d'analyse de l'action publique centrée sur l'étude des propriétés relationnelles du réseau d'acteurs parties-prenantes de la politique de protection sociale. La méthode originale développée à cette occasion s'inspire du développement récent en Afrique et dans les pays en développement des travaux en termes de *policy network* et d'*Advocacy Coalition Framework* (chapitre 2). L'analyse de 5 réseaux complets (collaborations, partage d'informations, accords, désaccords, influences), constitutifs des relations entre membres actifs du Groupe de travail sur la protection sociale (GTPS), a alors permis d'identifier empiriquement et sur la base de critères objectivés les coalitions en présence et les représentations dominantes. Après avoir repéré les acteurs clefs de la séquence de politique publique en cours, nous avons mesuré et cartographié l'intensité des relations entre acteurs et rendu compte des communautés de valeurs, d'idées et de logiques d'actions différenciées (cadre cognitifs – *policy core* et *secondary beliefs*) qui fondent aujourd'hui ces relations.

Il s'avère tout d'abord que les acteurs, publics, privés, internationaux et nationaux qui forment le réseau échangent beaucoup entre eux du fait d'une participation régulière à divers programmes d'aide touchant aux différents enjeux contemporains de la protection sociale. Pour autant, ces collaborations ne s'inscrivent pas dans une vision fortement partagée ou convergente de la protection sociale. Elles opèrent dans une « confusion » de sens et des « divergences » quant à la perception du problème à traiter et des solutions à mettre en œuvre. Ce manque patent de compréhension partagée de ce que recouvre finalement la politique nationale de protection sociale est largement confirmé par nos observations qualitatives complémentaires.

La forme du réseau de collaborations (sa forte densité ou faible centralisation) traduit également un déficit de leadership ou, pour le dire autrement, un problème de gouvernement qu'on ne peut logiquement dissocier du résultat précédent. Trois organisations apparaissent au centre de ce réseau. L'UNICEF, tout d'abord, se trouve en position de forte centralité dans presque tous les domaines. Le résultat logique rend finalement compte de son rôle de leader auprès des autres partenaires techniques et financiers et, plus encore, de co-coordonateur au sein du GTPS avec le Ministère de la population (MPPSPF). Ce dernier représentant, avec le Ministère de la Santé, le reste du trio. La coprésence au centre des réseaux de deux ministères aux attributions historiquement concurrentes dans le domaine de la protection rend compte d'une dilution de leadership, en principe attribué au seul Ministère de la population.

Ce résultat est confirmé par l'analyse du réseau de désaccords. Il rend compte cette fois-ci d'une défiance générale des parties-prenantes vis-à-vis des acteurs étatiques et paraétatiques, plus fortement

encore s'agissant des deux acteurs ministériels au centre de la fabrique de la politique de protection sociale. Du trio précédemment identifié, seule l'UNICEF échappe à la défiance. Quant aux syndicats de patrons et travailleurs, ils concentrent vers eux pas mal de désaccords au même titre que la société civile dont le représentant unique se trouve finalement à la marge du réseau d'acteurs. L'étude des relations d'influences, de leur distribution et de leur circulation au sein du réseau a permis de préciser le rôle des trois acteurs centraux. Les deux acteurs ministériels se révèlent alors plus comme des « relais » (*brokers*) d'une politique de protection sociale sous influences qu'ils ne se trouvent au sommet de la fabrique de la politique de protection sociale. Deux autres *brokers* jouent un rôle essentiel dans la fabrique de la protection sociale. Clairement, ces deux acteurs connectent deux mondes différents aux enjeux de la protection : celui de l'urgence pour le BNGRC et celui du travail et de la prévoyance sociale pour le BIT.

L'étape suivante visait à identifier les coalitions d'acteurs au sein du GTPS. A partir de l'équivalence structurale de chacun des membres dans le réseau de collaborations nous avons identifié quatre groupes (cliques) distincts d'acteurs. Deux de ces groupes respectent trois conditions relationnelles plus restrictives, nécessaires pour être considérés comme des coalitions d'acteurs : une densité de liens à l'intérieur du groupe plus importante qu'à l'extérieur ; des relations d'adhésions en interne plus importantes qu'en externe ; réciproquement, des relations de désaccords plus faibles entre les membres qu'avec des acteurs extérieurs. La première coalition, composée de 8 organisations dont l'UNICEF et les deux ministères « relais », Ministère de la population et Ministère de la santé, regroupe des institutions impliquées dans l'aide d'urgence comme le PAM ou le BNGRC. La seconde rassemble des Ministères, Syndicats et ONG internationales actifs dans les rapports de travail tels que le BIT, la CNAPS ou le Ministère de la fonction publique. Une mesure du pouvoir réputationnel attribuée à la première coalition et, en son sein à l'UNICEF, la plus grande force d'influence auprès des autres acteurs à l'image, semble-t-il, du compromis international décrit précédemment.

L'identification des causes défendues par chaque coalition ne laisse alors aucun doute sur la nature des coalitions en présence et les rapports de pouvoirs en présence. Hégémonique, la première coalition, dite « pro-vulnérable » ou « pro-cash » se définit manifestement par un objectif général, bien que revisité, de lutte contre la pauvreté, là où la seconde dite « pro-droit » s'identifie plus nettement à un objectif d'amélioration de la redistribution et d'élargissement de l'accès aux droits sociaux.

La politique de protection sociale reste donc à ce jour un « produit d'importation » dont les modalités d'entrée et les normes d'application sur place restent peu débattues tout en étant relayées par les autorités publiques nationales.

Le long processus qui a conduit le pays à adopter pour la première fois un document de Politique nationale de protection sociale en 2015 relève, d'évidence, de la fabrique d'un « modèle voyageur » telle que l'a défini la socio-anthropologie du développement (Rottenburg, 2007 ; Behrends & *al.*, 2014 ; Sardan & *al.*, 2017). Depuis la mise en problème – où la protection sociale pensée dans le cadre d'un découplage entre développement économique, salariat et protection est ramenée à une stratégie de gestion sociale de risques individuels –, à sa mise en forme – où le choix du mécanisme prioritaire et de ses dispositifs pour solutionner le problème se tourne vers le cash-transfert –, jusqu'à la mise en réseau qui organise la diffusion du modèle, tout indique que la politique de la protection sociale malgache relève en premier lieu d'une gouvernance mondiale.

La logique d'offre, prégnante en ce domaine, l'est pour deux raisons combinées. La première renvoie à la convergence inédite des offres mondiales en matière de protection sociale. On a ainsi rappelé les fondements du consensus entre institutions internationales établi au tournant du nouveau millénaire et traduit dans les ODD de 2015. Ce consensus, post-11 septembre 2001, affirme la nécessité d'établir une protection sociale universelle dans tous les pays quel que soit le niveau de développement économique atteint et les configurations institutionnelles présentes. Dans cette perspective, le nouveau paradigme de la protection sociale propose une causalité inversée et simplifiée au regard d'une lecture polanyienne de la relation travail-protection, qui permet de la considérer aujourd'hui comme la condition du développement économique des pays pauvres et non l'inverse. La seconde raison à la domination de l'offre internationale, moins souvent signalée par une critique unilatérale de la domination des modèles importés de politiques publiques, renvoie cette fois-ci à la faiblesse ou l'absence de demande émanant des autorités malgaches, ainsi qu'à la défaillance plus générale du politique qui contribuent l'un et l'autre à rendre hégémonique l'offre externe.

En l'état, la politique malgache de protection sociale ne peut donc compter que sur la justesse et la pertinence d'une offre mondiale de protection et sur la réussite d'un transfert. Or la sociologie de la traduction en innovation, tout comme la socio-anthropologie des interventions de développement, nous enseignent qu'une telle politique publique n'a de chance d'être effective et efficace – quelle que soit la qualité de l'expertise initiale – qu'à partir du moment où les contextes locaux s'en ressaisissent, négocient et effectuent le nécessaire travail politique de transformation et d'adaptation. A Madagascar, où ce n'est que très partiellement le cas, il se pourrait bien que la politique publique de protection sociale, comme d'autres politiques de développement avant elle, ne se déréalise plus qu'elle ne se réalise laissant une fois encore les populations au travail sans protection réelle.

BIBLIOGRAPHIE

- Adesina, J. (2010). Rethinking the social protection paradigm: Social policy in Africa's development (Dakar, European Report of Development).
- Alvaredo, F. & al. (2018). Rapport sur les inégalités mondiales. Synthèse. 17 p.
- Bachelet, M. (2011). Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive. Rapport du Groupe consultatif sur le socle de protection sociale Genève, Bureau international du Travail, 162 p.
- Banque Africaine de Développement (2015). Dynamiques de la pauvreté à Madagascar de 2005 à 2013, Groupe de la Banque Africaine de Développement et INSTAT, BAD-Abidjan : Côte d'Ivoire.
- Banque Mondiale (2012). Madagascar. Après trois ans de crise : évaluation de la vulnérabilité et des Politiques Sociales et perspectives d'Avenir. Volume I : Rapport Principal. Unité de la protection sociale, Développement Humain, Région Afrique, Document de la Banque mondiale, N° AAA68 – MG, 78 p.
- Banque Mondiale (2014). Opportunités et défis pour une croissance inclusive et résiliente, Recueil de notes de politique pour Madagascar, n° 88323, 325 p.
- Banque Mondiale (2015). Madagascar Systematic Country Diagnostic. Washington DC, 131 p.
- Banque Mondiale (2018). The State of Social Safety Nets 2015, World Bank report, United-States: Washington DC.
- Barbier, J.-C. & Théret, B. (2018). « Le nouveau système français de protection sociale, in Boyer, R., *La théorie de la régulation au fil du temps : Suivre l'évolution d'un paradigme au gré des transformations des capitalismes contemporains*, Éditions des maisons des sciences de l'homme associées, pp. 163-171.
- Barbier, J.-C. (2002). Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? In : *Revue française de sociologie*, 43-2, L'Europe sociale en perspectives. Textes réunis et présentés par Anne-Marie Guillemard, pp. 307-332.
- Beegle, K., Coudouel, A. & Monsalve, E. (eds) (2018). Les filets sociaux en Afrique. Comment réaliser pleinement leur potentiel ?, AFD- Banque Mondiale.
- Behrends, A., Park, S. J., & Rottenburg, R. (2014). Travelling Models in African Conflict Management: translating technologies of social ordering. Brill.
- Bergenholtz, C. & Waldstrøm, C. (2011). Inter-organizational network studies. A literature review. *Industry and Innovation*, 18(6), 539-562.
- BIT (2012). Socles de protection sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable, Conférence internationale du Travail 101ème session, Rapport IV (2B), Geneva: International Labour Office
- Blanc-Pamard, C. (1998). « La moitié du quart. Une ethnographie de la crise à Tananarive et dans les campagnes de l'Imerina (Madagascar) », *Natures, Sciences, Sociétés*, 6, 4, pp. 20- 32.
- Blyth, M. (1997). Any more bright ideas?' The ideational turn in comparative political economy. *Comparative Politics*, 29(1), 229–250.
- Boltanski, L. T. & Thévenot, L. (1991). De la justification. Les économies de la grandeur. Gallimard.
- Borgatti, S. P., Mehra, A., Brass, D. J. & Labianca, G. (2009). Network Analysis in the Social Sciences. *Science*, 323:5916, 892-5.
- Borgatti, S.P., Everett, M.G. and Freeman, L.C. (2013). UCINET for Windows: Software for Social Network Analysis. Harvard, MA: Analytic Technologies.

- Boussaguet, L. & Muller, P. (2005). L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques. *Politiques et Management public*, Institut de management public, 23 (3), pp. 41-59.
- Burt, R. S. (1992). *Structural holes : The social structure of competition*. Harvard University Press, New York.
- Brusco, M. & Steinley, D. (2011). A Tabu-Search Heuristic for Deterministic Two-Mode Blockmodeling of Binary Network Matrices. *Psychometrika*, 76(4), pp. 612-633.
- Chemouni, B. (2018). The political path to universal health coverage: Power, ideas and community-based health insurance in Rwanda. *World Development*, 106, pp. 87-98.
- Clément, M. (2017). Social protection. In *The Diversity of Emerging Capitalisms in Developing Countries*, Palgrave Macmillan, Cham, pp. 185-212.
- Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). Targeting outcomes redux. *The World Bank Research Observer*, 19(1), pp. 61-85.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44(4): pp. 823–30.
- Collombet, C. (2014). « La protection sociale dans le monde », in REGARDS, n° 45, Ecole nationale supérieure de Sécurité sociale, pp. 21-30.
- Crom, J. Le, Auvergnon, P., Barragan, K., Boninchi, M., Clément, A., Connes, D. & Taurisson-mouret, D. (2017). Histoire du droit du travail dans les colonies françaises (1848-1960) To cite this version : HAL Id : halshs-01592836 Histoire du droit du travail dans les colonies françaises Rapport pour la Mission Droit et Justice.
- Crossley, N., Bellotti, E., Edwards, G., Everett, M. G., Koskinen, J., & Tranmer, M. (2015). *Social network analysis for ego-nets: Social network analysis for actor-centred networks*. Sage.
- Darbon, D. (2019). *Politiques publiques silencieuses*. Paris.
- Darbon, D. (Ed.). (2009). *La politique des modèles en Afrique : simulation, dépolitisation et appropriation*. KARTHALA Editions.
- Darbon, D., Diallo, R.N, Provini, O. & Schlimmer, S. (2018a). Identifier, situer et cartographier. Le mapping des acteurs comme outil d'analyse des politiques publiques en Afrique : l'exemple de l'*Integrated Policy Monitoring Strategy* – version 1.0). Livrable n°1, FAPPA – AFD – Sciences Po Bordeaux – LAM, Bordeaux, 45 p.
- Darbon, D., Diallo, R.N, Provini, O. & Schlimmer, S. (2018b). Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique. Livrable n°1, FAPPA – AFD – Sciences Po Bordeaux – LAM, Bordeaux, 43 p.
- Darbon, D., Galibert, D., Gondard-Delcroix, C. & Tinturier Z. (2018c). Madagascar, l'État néo-patrimonial absorbe-t-il les politiques publiques ? LAM, Bordeaux, 52 p.
- Davis, B., Handa, S., Hypher, N., Rossi, N. W., Winters, P. & Yablonski, J. (Eds.). (2016). *From evidence to action: the story of cash transfers and impact evaluation in sub Saharan Africa*. Oxford University Press.
- Deacon, B. (2013). Globalisation and social policy in developing countries. In Surender, R. & Walker, R. *Social policy in a developing world*, Cheltenham, Edward Elgar, 217-236.
- Dershem, L., Dagargulia, T., Saganelidze, L. & Roel, S. (2011). *NGO Network Analysis Handbook: how to measure and map linkages between NGOs*, Save the Children – UNDP.
- Destremau, B. (2003). Prévoyance ou providence : la protection sociale. *Revue Tiers Monde*, (3), pp. 489-499.
- Domhoff, W. G. (1970). *The Higher Circles: The Governing Class in America*. New York: Random House.
- Elgin, D. J. (2015). Utilizing Hyperlink Network Analysis to Examine Climate Change Supporters and Opponents. *Review of Policy Research* 32 (2), pp. 226-45.
- Eloire F., Penalva-Icher, E. et Lazega, E. (2011). Application de l'analyse des réseaux complets à l'échelle interorganisationnelle. Apports et limites, *Terrains & Travaux*, n°19, 77-98.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford, Oxford University Press.

- Favereau, O. (1989). Marchés internes, marchés externes. *Revue économique*, L'économie des conventions, 40-2, pp. 273-328.
- Breyman, S. (2010). Richard Rottenburg. Far-Fetched Facts: A Parable of Development Aid. Translated by Allison Brown and Tom Lampert. xxxvii+ 235 pp., illus., bibl., index. Cambridge, Mass./London: MIT Press.
- Galibert, D. (2011). Les gens de pouvoir à Madagascar. Paris, Karthala, 591 p.
- Genieys, W. et Hassenteufel, P. (2012). Qui gouverne les politiques publiques : Par-delà la sociologie des élites. *Gouvernement et action publique*, 2(2), pp. 89-115.
- Gilbert, N., & Van Voorhis, R. A. (2017). Activating the unemployed: a comparative appraisal of work-oriented policies. Routledge. First published 2001 by Transaction Publishers.
- Giraud, G., Korreales F. & Poggi C. (2019). Les inégalités dans le monde : où en est-on ? *Études*, 2019/1 (Janvier), pp. 7-18.
- Gondard-Delcroix, C., Randriamanampisoa, H., Lazamanana, P. & Andrianjakatina A. (2019). Diversity of social protection forms in Madagascar. A multi-scalar and multi-actor approach, Cahiers du GRETHA, n° 2019-11, <https://econpapers.repec.org/paper/grtwpegrt/2019-11.htm>
- Gondard-Delcroix, C., & Rousseau, S. (2004). Vulnérabilité et stratégies durables de gestion des risques : Une étude appliquée aux ménages ruraux de Madagascar. Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, (Dossier 3).
- Grebe, E. (2017). The politics of social protection in Ghana: policy reform in a competitive African democracy (2000-2014), Working Paper.
- Grossetti, M. & Barthe, J. F. (2008). Dynamique des réseaux interpersonnels et des organisations dans les créations d'entreprises. *Revue Française de Sociologie*, 49(3), pp. 585-612.
- Hagmann, T. & Péclard, D. (2010). Negotiating statehood: dynamics of power and domination in Africa. *Development and change*, 41(4), pp. 539-562.
- Hanlon, J., A. Barrientos & Hulme, D. (2010). Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South. Sterling, VA: Kumarian.
- Hassenteufel, P. (2014). Sociologie politique : l'action publique. Paris, Armand Colin.
- Hecló, H. (1978). Issue Network and The Executive Establishment. In Anthong King (dir.), *The New American Political System*, Washington DC, American Enterprise Institute.
- Henry, A. D. (2011). Power, Ideology, and Policy Network Cohesion in Regional Planning. *Policy Studies Journal*, 39 (3), pp. 361-83.
- Hibou, B. (1998). Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique, l'exemple de l'Afrique subsaharienne. *Esprit*, août/septembre, pp. 98-140.
- Hickey, S. & Seekings, J. (2017). The global politics of social protection. WP UNU WIDER.
- Hickey, S. (2008). Conceptualising the Politics of Social Protection in Africa. In Barrientos, A. & Hulme, D. (eds), *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. London: Palgrave MacMillan.
- Hickey, S. (2009). The politics of protecting the poorest: Moving beyond the "anti-politics machine"? *Political Geography*, 28, pp. 473-483.
- Hickey, S., Lavers, T., Niño-Zarazúa, M., & Seekings, J. (2018). The negotiated politics of social protection in sub-Saharan Africa. WIDER – WP, <https://www.researchgate.net/publication/323604355>.
- Holzmann, R. & Jorgensen, S. (1999). Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper, Document de travail sur la protection sociale No 9904, Banque mondiale (Washington, D.C.).

- Holzmann, R. & Jorgensen, S. (2000). Gestion du risque social : cadre théorique de la protection sociale. Banque mondiale, Unité de la protection sociale, février, Séries de documents de discussion sur la protection sociale, n° 0006, Banque mondiale (Washington, D.C.).
- Holzmann, R., Sherburne-Benz, L., & Tesliuc, E. (2003). Gestion du risque social : la Banque mondiale et la protection sociale dans un monde en voie de mondialisation. *Revue Tiers Monde*, (3), pp. 501-526.
- Howlett, M., Mukherjee, I. & Koppenjan, J. (2017). Policy learning and policy networks in theory and practice: the role of policy brokers in the Indonesian biodiesel policy network. *Policy and Society*, 36(2), pp. 233-250.
- Hugon, P. (1982). Le développement des petites activités à Antananarivo. L'exemple d'un processus involutif. *Revue canadienne des études africaines/ Canadian Journal of African Studies*, Vol 16, n°2, pp. 293-31.
- Hugon, P. (2004). Préface. In Piveteau, A. Evaluer les ONG. Paris, Karthala, pp. 6-13.
- Hugon, P. (2015). Débats entre les théories de la régulation et l'économie du développement. Illustrations par le processus involutif de Madagascar. *Colloque Recherche & Régulation*, Paris, 9-12 juin.
- Hunter, F. (1953), *Community power structure: a study of decision makers*. Chapel Hill, États-Unis d'Amérique: University of North Carolina press.
- ILO (International Labour Office) & WHO (World Health Organization) (2009). The Social Protection Floor: A Joint Crisis Initiative of the UN Chief Executives Board for Co-ordination on the Social Protection Floor (Geneva: ILO and WHO).
- Ingold, K. & Fischer, M. (2015). Drivers of Collaboration: What Impact Do Joint Preferences and Actors' Power Have? An Illustration of Swiss Climate Policy over 15 Years. *Global Environmental Change*, 24, pp. 88-98.
- Ingold, K. (2011). Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power and Brokerage in Swiss Climate Policy, *The Policy Studies Journal*, 39(3), pp. 435-459.
- Ingold, K. (2010). Apprendre pour le futur : Une analyse de la politique climatique Suisse. *Swiss Political Science Review*, 16(1), pp. 43-76.
- Ingold, K. & Varone, F. (2011). Treating policy brokers seriously: Evidence from the climate policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), pp. 319-346.
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of public policy*, 14(2), pp. 175-203.
- Jobert, B. (1994). Le tournant néo-libéral en Europe. Editions L'Harmattan.
- Kapucu, N., Hu, Q., & Khosa, S. (2017). The state of network research in public administration. *Administration & Society*, 49(8), pp. 1087-1120.
- Khan, M. (2010). Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions, Mimeo, SOAS, London.
- Kingdon JW (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, Harper Collins, 280 p.
- Kneitz, P. (2014). La paix du Fihavanana. In Kneitz, P. (dir.), *Fihavanana-La vision d'une société paisible à Madagascar*. Halle and der saale, Universitätsverlag Halle-Wittenberg, pp. 15-72.
- Knoke, D. & Kostiuhenko, T. (2017). Power Structures of Policy Networks. In Victor, J.N., Montgomery, A.H. & Lubell M. (eds), *The Oxford Handbook of Political Networks*, Oxford University Press.
- Knoke, D. (1990). *Political Networks: The Structural Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Knoke, D. (1998). "The Organizational State: Origins and Prospects." *Research in Political Sociology* 8: pp. 147-163.
- Knoke, D. (2011). "Policy Networks." In *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*, edited by J. Scott and P. J. Carrington, pp. 210-222. London: Sage.

- Knoke, D., Pappi, F. U., Broadbent, J. & Tsujinaka, Y. (1996). *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Laumann, E.O. & Pappi, F. (1976). *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*, New York, Academic Press.
- Laumann E. O., Marsden P. V. and Prensky D. (1983). "The boundary specification problem in network analysis". In: Minor B. a., ed. *Applied network analysis: A methodological introduction*. Beverly Hills: Sage, pp. 18-34.
- Laumann, E.O. & Knoke, D. (1987). *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. University of Wisconsin Press, Madison.
- Lautier, B. (1995). L'État et le social. *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, B. Théret (ed.), Paris : La Découverte.
- Lautier, B. (2002). Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté. *Revue Tiers Monde*, pp. 137-165.
- Lautier, B. (2013). Universalisation de la protection sociale et protection des plus vulnérables. *Revue Tiers Monde*, (2), pp. 187-217.
- Lautier, B. (2013b). Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique latine. *Revue Tiers Monde*, (2), pp. 169-186.
- Lavers, T. & Hickey, S. (2015). Investigating the political economy of social protection expansion in Africa: at the intersection of transnational ideas and domestic politics", ESID Working Paper n°47.
- Lavers, T. (2016). Social protection in an aspiring "developmental state": The political drivers of Ethiopia's PSNP. ESID Working Paper n°73.
- Lazega, E. (1994). Analyse de réseaux et sociologie des organisations. *Revue française de sociologie*, Vol. 35, No. 2, pp. 293-320.
- Le Galès, P. & Thatcher, M. (1995). Les Réseaux de Politique Publique. Débat sur les Policy Networks.
- Le Naour, G. (2012). Réseaux et politiques publiques. *Administration & Education*, (136), pp. 9-13.
- Lorrain, F. & White, H. C. (1971). Structural equivalence of individuals in social networks. *The Journal of Mathematical Sociology*, 1(1), pp. 49-80.
- Lowi, T. (1969), *The End of Liberalism*, New York, N. Y., Norton.
- Laumann, E. O., Marsden, P. V., & Galaskiewicz, J. (1977). Community-elite influence structures: Extension of a network approach. *American Journal of Sociology*, 83(3), pp. 594-631.
- Marsden, P.V. (2014). Survey Methods for Network Data. In John Scott & Peter J. Carrington (eds), *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*, Chapter 25, SAGE Publications.
- Marin, B. et Mayntz, R. (1991). *Policy Networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt: Campus.
- Mercklé, P. (2004). *Les réseaux sociaux. Les origines de l'analyse des réseaux sociaux*, CNED/ens-Ish.
- Merrien, F.-X. (2013). La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d'action internationale. *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [en ligne], 5.1 | 2013, pp. 69-88.
- Merrien, F.-X. (2017). L'État-providence. Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 128 p.
- Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme (2015). *Politique nationale de protection sociale*, Madagascar, Septembre 2015, 30 p.
- Mkandawire, T. (2015). *Africa: Beyond Recovery*. Londres, Sub-Saharan Publishers.
- Nino-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hickey, S. & Hulme, D. (2012). Social Protection in Sub-Saharan Africa: Getting the Politics Right, *World Development*, 40(1), pp. 163-176.

- North, D. C. (2007). *Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development*. World Bank Publications.
- OIT (2005). *Etude préliminaire sur la gouvernance du système national des assurances sociales*. Rapport au Gouvernement. Confidentiel, OIT/TAP/Madagascar/R.5, Bureau de l'OIT, Antananarivo, novembre, 65 p.
- OIT (2017). *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019 : protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable*, Genève, Bureau international du Travail, 468 p.
- OMS, 2011, *Rapport sur la santé dans le monde 2010: le financement des systèmes de santé, le chemin vers une couverture universelle*, Genève : OMS.
- ONU, 2015, *L'agenda 2030 pour le développement soutenable*, Genève : ONU.
- Otto K. N. & Osei-Boateng C. (2014). Défis des systèmes de protection sociale en Afrique. *Alternatives Sud*, vol. 21-2014/1, Louvain la Neuve, 93-111 – paru initialement dans Kalusopa T., Dicks R. et Osei-Boateng C. (dir.), ITUC-Africa, 2010, *Social protection in Africa*, sous le titre : « Social protection schemes in Africa ». Texte adapté en 2014 par François Polet, CETRI.
- Pappi, F. & Henning, C. (1999). The organization of influence on the EC's common agricultural policy: A network approach. *European Journal of Political Research*, 36(2), pp. 257–281.
- Peck, J. (2011). Global Policy Models, Globalizing Poverty Management: International Convergence or Fast-policy Integration?, *Geography Compass*, 5(4): pp. 165–81.
- PNUD (2017). *Inégalités de revenus en Afrique Sub-saharienne. Tendances divergentes, déterminants et conséquences*, New-York : PNUD.
- Polanyi, K. (1983). *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps [The Great Transformation, 1944]* Trad. de l'anglais (États-Unis) par M. Angeno et C. Malamoud, Préface de Louis Dumont, Collection Bibliothèque des Sciences humaines, Gallimard.
- Polet, F. (2014). Etendre la protection sociale au Sud : défis et dérives d'un nouvel élan. *Alternatives Sud*, Protection sociale au Sud, Les défis d'un nouvel élan, vol 21, pp. 7-23.
- Pourcet, G. (1978). *La dynamique du sous-développement à Madagascar*. Thèse Paris-X Nanterre.
- Provan, K.G. and Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, pp.229-252.
- Radaelli, C. M. (2010). Récits (Policy Narrative). In Boussaguet L. & al. *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, pp. 548-554.
- Rakotonarivo, A. (2010). « La solidarité intergénérationnelle en milieu rural malgache. Le rôle des personnes âgées dans la migration », *Autrepart*, 2010/1 (n° 53), pp. 111-130.
- Ramcilovic-Suominen S., Lovric M. and Mustalahti, I. (2019). Mapping policy actor networks and their interests in the FLEGT Voluntary Partnership Agreement in Lao PDR, *World Development* 118 (2019), pp. 128–148.
- Razafimaharo, K. M. (2014). *Les droits des travailleurs malgaches : analyse et évaluation du système de protection en matière de santé et de sécurité au travail*. Rapport de stage, Master II en Droit privé appliqué, Université d'Antananarivo, département de droit, 44 p.
- Razafindrakoto, M., Roubaud, F. & Wachsberger, J. M. (2014). Madagascar : anatomie d'un état de crise. *Afrique contemporaine*, N° 202-203, 2014/3.
- Razafindrakoto, M., Roubaud, F. & Wachsberger, J. M. (2017). *L'énigme et le paradoxe: économie politique de Madagascar*, AFD et IRD éditions, 280 p.
- Rhodes, R. A. W. (1990). Policy Networks: A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics* 2: pp. 293–317.
- Robinson, J. A. & Acemoglu, D. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile Books.

- Roubaud, F. (2003). Madagascar après la tourmente : regards sur dix ans de transitions politiques et économiques. *Afrique contemporaine*, n°202-203, avril-septembre
- Rudnick & al. (2019), A comparative analysis of governance and leadership in agricultural development policy networks, *World Development*, 117, pp. 112-126.
- Saavedra, J. E. & García, S. (2012). Impacts of conditional cash transfer programs on educational outcomes in developing countries: a meta-analysis. RAND Labor and Population Working Paper Series, WR-921-1.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), pp. 129-168.
- Sabatier, P. A. (1993). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach (1 edition; H. C. Jenkins-Smith, Éd.). Boulder, Colo: Westview Press.
- Sabatier, P. A. (2019). Advocacy coalition framework (ACF). Dans : Laurie Boussaguet éd., Dictionnaire des politiques publiques: 3e édition actualisée et augmentée (pp. 49-57). Paris: Presses de Sciences Po.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. (eds.) (1993). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework : Innovations and clarifications. In Theories of the Policy Process (Routledge).
- Sandron, F. (2008). Le Fihavanana à Madagascar : lien social et économique des communautés rurales. *Revue Tiers Monde*, 2008/3 (n° 195), pp. 507-522.
- de Sardan, J. P. O., Diarra, A., & Moha, M. (2017). Travelling models and the challenge of pragmatic contexts and practical norms: the case of maternal health. *Health research policy and systems*, 15(1), 60.
- Scharpf, F. W. & Schmidt, V. A. (Eds.). (2000). Welfare and Work in the Open Economy, vol I: From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective, vol 2. Diverse responses to common challenges, Oxford University Press.
- Schiffer, E. & Waale, D. (2008). Tracing Power and Influence in Networks. Net-Map as a Tool for Research and Strategic Network Planning, IFPRI Discussion Paper 00772, June.
- Schiffer, E., A.Y. Mustapha & Mustaph, A.L. (2012). Planning, budgeting and disbursing funds for newborn survival in Katsina State, Nigeria – a Net-Map analysis, Net-Map Toolbox, Washington, DC.
- Schiffer, E., F. Harwich & M. Monge (2010). "Who has influence in multi stakeholder governance systems? Using the Net-Map method to analyze social networking in watershed management in northern Ghana", IFPRI Discussion Paper, No. 964, Washington, DC.
- Scott, J. (2000). Social Network Analysis. A Handbook. SAGE Publications.
- Severino, J-M. & Ray, O. (2012). La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective, *Revue d'économie du développement*, 2012/2 Vol. 26, pp. 83-142.
- Severino, J-M. & Charnoz, O. (2008). De l'ordre global à la justice globale : vers une politique mondiale de régulation, vol. 2. En temps réels.
- Slater, R. & McCord, A. (2009). Social Protection, Rural Development and Food Security: Issues paper on the role of social protection in rural development. London, UK: Overseas Development Institute.
- SNPS (2018). Stratégie Nationale de Protection Sociale 2019-2023, Madagascar, Version finale, Novembre 2018, 56 p.
- Thatcher, M. (1998). "The Development of Policy Network Analysis: From Modest Origins to Overarching Frameworks." *Journal of Theoretical Politics* 10: pp. 389-446.
- Thatcher, M. (2014). Réseau (policy network). Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e édition (pp. 569-576). Paris: Presses de Sciences Po.

- Théret, B. (1996). Les structures élémentaires de la protection sociale. *Revue française des affaires sociales*, 50, pp. 165-188.
- Théret, B. (1997). Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale. *L'Année de la régulation*, 1, pp. 163-228.
- Théret, B. (2018). Sécurité ou protection ? Assurances des risques ou réciprocité des attentes ? *Revue française de socio-économie*, 1, pp. 195-200
- Trémolière, M. and Walther, O.-J. (2017), Cross-border Co-operation and Policy Networks in West Africa, OECD – West African Studies
- UNICEF (2018). La protection sociale à Madagascar : le cas des transferts monétaires, capacité de réponse aux chocs et options pour l'harmonisation, UNICEF et MPPSPF, Antananarivo.
- UNICEF (2017). Political Economy Analyses of Countries in Eastern and Southern Africa. Case Study – Madagascar Political Economy Analysis, 34 p.
- Varone, F., Ingold, K. & Jourdain, C. (2016). Studying policy advocacy through social network analysis. *European Political Science Review*, pp. 1-15.
- Voipio, T. (2007). Social Protection for Poverty reduction: the oecd/dAc/PoVnet View. *IDS Bulletin*, 38(3), pp. 45-50.
- Walther, O.-J. & Renk, S. (2017). Can social network analysis inform African development policies? An application to food security, market analysis and gender, World Food Programme.
- Weible, C. M., Ingold, K., Nohrstedt, D., Douglas Henry, A. & Jenkins-Smith, H.C. (2019). Sharpening Advocacy Coalitions. *Policy Studies Journal*, Vol. 0, No. 0.
- Wellman, B., & Berkowitz, S. D. (Eds.) (1988). *Structural analysis in the social sciences*, Vol. 2. Social structures: A network approach. New York, NY
- Wonodi, C B., Privor-Dumm, L., Aina, M., Pate, A.M., Reis, R., Gadhoke, P. & Levine, O. S. (2012). Using social network analysis to examine the decision-making process on new vaccine introduction in Nigeria. *Health Policy and Planning*, (27), pp. 27-38.
- Wood, G., & Gough, I. (2006). A comparative welfare regime approach to global social policy. *World development*, 34(10), pp. 1696-1712.
- Zittoun, P. (2013). *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*. Presses de Sciences Po, « Académique », 2013, 344 p.