

**RÉSISTANCES DES ACTEURS A L'INSTRUMENT JURIDIQUE DE
L'INTERDICTION DU SACHET PLASTIQUE NON BIODÉGRADABLE AU
BURKINA FASO**

Windlamita Marino COMPAORE
Université Thomas Sankara, Burkina Faso

ecologprofond@yahoo.fr

Résumé : En 2014, l'Assemblée Nationale Burkinabé a adopté une loi pour interdire le sachet plastique non biodégradable. L'objectif de cet article est d'expliquer pourquoi il y a un hiatus entre l'intention de départ et la version finale du texte de loi, et le déficit de la mise en œuvre. L'analyse met l'accent sur les stratégies de résistance des acteurs. L'article montre que le choix de l'instrument réglementaire et son contenu ont été influencés par des rationalités politico-économiques qui se justifient par le contexte de l'instrumentation. Dans la mise en œuvre, le schéma d'application de la mesure a été très complexe et facilite les résistances sous formes de contournement, de détournement voire de neutralisation de la part des agents de mise en œuvre et des groupes cibles.

Mots clés : instrumentation, résistance, action publique, déficit de mise en œuvre,

**ACTORS' RESISTANCES TO REGULATORY INSTRUMENT TO BANNING
NON-BIODEGRADABLE PLASTIC BAGS IN BURKINA FASO**

Abstract : In 2014, the Burkinabe National Assembly has adopted a law to ban non biodegradable plastic bags. The aim of this article is to explain why there is a hiatus between the initial intention and the final version of the law text, and the implementation deficit. The analysis emphasizes the actors' resistance strategies. The article shows that the choice of the regulatory instrument and its content have been influenced by politico-economic rationalities which are justified by the context of the instrumentation. In the implementation, the measure's application scheme has been very complex and facilitates resistance in the form of circumvention, diversion or even neutralization from the implementing agents and the target groups.

Keywords : Non-biodegradable plastic, Resistance, public action, implementation deficit

Introduction

Partout dans le monde, les écosystèmes connaissent des perturbations liées aux pollutions (Maris, 2014). Le type de pollution qui attire le plus l'attention au quotidien dans les grands centres urbains africains comme Ouagadougou est celle des emballages et sachets plastiques (Sawadogo, 2018). Ceux-ci, le plus souvent, y constituent les premiers types de déchets laissés dans l'environnement au point où il y a lieu de parler de péril du plastique. Cette situation est due au fait que le Burkina Faso fabrique environ 2000 tonnes de sachets plastiques par an et en importe environ 4000 (Ouédraogo & Coulibaly, 2010) sans une stratégie efficace de collecte et de gestion des déchets plastiques. Pourtant, cette pollution présente assez de conséquences. Elle constitue un obstacle à l'élevage, participe à la dégradation, à l'appauvrissement des sols en constituant une couche imperméable qui empêche les eaux de pluie d'atteindre les nappes phréatiques de façon saine, et est la cause d'inondations par l'obstruction des caniveaux (Somé, 2014).

Face à ce péril du plastique, le 20 mai 2014, une loi portant interdiction du sachet plastique non biodégradable fut adoptée à l'unanimité à l'Assemblée Nationale Burkinabé. La loi N°017-2014/AN du 20 mai 2014 interdit la production, l'importation, la commercialisation et la distribution des emballages et sachets plastiques non biodégradables. Dans la dynamique de l'interdiction, en marge de la loi, fut initiée une campagne d'achat des déchets de sachets et emballages plastiques. Cette campagne évaluée à hauteur d'un (1) milliard de franc CFA consistait à acheter les sachets et emballages plastiques aux individus et associations qui en font le tri. Elle devait couvrir la période 2014-2018 ; il s'agissait d'une mesure sociale qui espérait la création de sources de revenus pour les pauvres tout en protégeant l'environnement¹. Après quelques mois d'application, elle fut suspendue en décembre 2014 pour des raisons financières, de manque de lieux de stockage². Dans la même lancée, un projet dénommé Projet National de Traitement et de Valorisation des déchets Plastiques (PTVP) fut initié en partenariat avec la Taiwan dans le sens de la valorisation des déchets des emballages et sachets plastiques. De ce qui précède, on peut dire que la lutte contre le péril du plastique au Burkina Faso est pluri-instrumentale car fondée sur un instrument réglementaire et économique, se présente comme un programme de politique publique (Larrue, 2000). Cet article se focalise sur les phases de la formulation et de la mise en œuvre de la loi en s'inscrivant dans l'approche de l'action publique par les instruments à partir des questions suivantes : Comment expliquer le

¹ Dans le contexte du Burkina Faso, de nombreuses associations qui officient dans le tri des ordures ménagères sont composées de personnes nécessiteuses.

² Pour exemple, un lieu de stockage du sachet acheté situé en périphérie de la capitale est parti en fumée en 2017.

choix de la loi comme instrument principal pour lutter contre le péril du plastique ? Comment expliquer le caractère déficitaire de la mise en œuvre de cette loi ?

En effet, le questionnement sur l'instrumentation, c'est-à-dire l'analyse « des problèmes posés par le choix et l'usage des outils qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Halpen, Lascoumes & Le Galès, 2014, p.17) dans le contexte africain se justifie par l'actualité des transferts des politiques publiques du Nord vers le Sud (Alou, 2012), ou par l'émergence des « modèles voyageurs » (Olivier de Sardan, 2021) surtout dans le domaine de l'environnement où les normes de protection de l'environnement sont instituées et transférées par les organisations des Nations Unies dans la perspective d'une éco-politique mondiale (Le Prestre, 2005). A cet effet, souvent la production normative interne « constitue la conséquence logique de la ratification de conventions internationales, le législateur s'efforçant de les compléter ou de les traduire en textes d'application, sous la pression des bailleurs de fonds » (Loada, 1997, p. 391). Ainsi, au nom d'un parti pris conceptuel, l'usage du concept « action publique » ici permet de prendre en compte la pluralité des acteurs, la complexité du paysage social et institutionnel de l'intervention publique avec le rapport de pouvoir qui s'accompagne (Cantelli & Genard, 2007 ; Lascoumes & Les Galès, 2004 ; Hassenteufel, 2021) surtout dans le contexte des pays « sous régimes d'aide » où l'action publique est co-produite entre l'Etat et les partenaires techniques et financiers (Lavigne Delville, 2017, p. 16 ; Lavigne Delville & Slimmers, 2020, Coste & al, 2021, p. 6).

En science politique, l'étude de l'action publique à travers ses instruments est depuis deux décennies une approche féconde (Lavigne Delville & Schlimmer, 2020). Mais si pendant longtemps, les instruments ont été analysés dans le sens de la comparaison des coûts et avantages par les théories du choix rationnel, et les théories fonctionnalistes, il existe des analyses qui se focalisent sur les stratégies de résistance (Le Bourhis & Lascoumes, 2014 ; Saidou, 2023). Ainsi, celles-ci partent des hypothèses théoriques suivantes : a) le choix des instruments de l'action publique, au-delà d'un choix technique, renferme des enjeux sociaux et politiques que révèle le comportement des acteurs. Ce choix « est par essence politique et implique l'arbitrage de conflit d'intérêts », (Varone, 2000, p. 173). La pierre d'achoppement entre les acteurs va du choix du design de l'instrument à sa configuration idéale en passant par les modalités de régulation (Le Bourhis & Lascoumes, 2014, p. 500). En sus, b) le choix d'un instrument découle de la conjugaison de rationalités (politique et économique, technique etc) mais toujours limitées (Lascoumes & Simard, 2011, p. 12) ; Cette rationalité limitée dans le processus de formulation donne lieu à une part d'incertitude, des effets inattendus dans la mise en œuvre. (Lascoumes et Le Galès, 2004). Enfin c) la résistance à l'égard des instruments dans l'action publique se manifeste d'une manière implicite ou explicite en termes de neutralisation, de

contournement et de détournement par les agents de l'implémentation et le public cible lors de la mise en œuvre (Le Bouhris & Lascoumes, 2014). Partant de là, la maîtrise des incertitudes, les formes de résistances à l'instrument dépendent de la nature de l'arrangement politico-administratif de la mise en œuvre. Ces hypothèses sont vérifiées par des données empiriques dans le présent travail qui a adopté une approche qualitative à travers l'analyse documentaire, l'exploitation des entretiens semi-structurés avec une quinzaine de travailleurs du ministère de l'Environnement, une dizaine de commerçants qui avaient été associés aux discussions et des vendeurs de ambulants de sachets plastiques, une observation participante à travers les sorties de contrôle du respect de la loi organisées par la Direction Générale de la Protection de l'Environnement dans la capitale.

1. Travailler à avoir une réponse technique politiquement correct

Au Burkina Faso, pendant longtemps, la pollution par le sachet plastique a fait l'objet de problématisation³ par des citoyens. Cependant, pensée comme « problème public », elle est restée loin de « l'ordre du jour politique » (Côté, 2010). En effet, le ministère de l'Environnement⁴ était interpellé au sujet du plastique à travers des émissions interactives et dans les tribunes des journaux. C'est de façon plus ou moins hasardeuse que cette interpellation citoyenne a eu un écho favorable dans l'espace politique avec l'interpellation des députés à l'endroit du ministre de l'Environnement lors d'une séance de travail à l'hémicycle. Si la pollution du sachet plastique était problématisée, le choix de lutter contre celle-ci par une loi n'était pas évident. Ce choix s'explique par l'influence du politique. Les acteurs de la décision ont opté pour une solution technique politiquement correcte : un instrument d'action publique qui trouve l'assentiment du régime Compaoré au regard du contexte socio-politique.

1.1. Des arguments techniques au secours du choix hasardeux d'un ministre

Tout est parti le 02 avril 2013, lors de l'adoption de la loi portant Code de l'environnement⁵ à l'Assemblée Nationale où les députés n'ont pas fait l'économie des questions sur la lutte contre les déchets de sachets et emballages plastiques. Ils ont voulu connaître les démarches entreprises par le ministère de l'Environnement pour venir à bout de ce fléau. C'est alors que le ministre de l'époque, Salif Ouédraogo, a promis de revenir dans un délai de trois mois avec un projet de loi qui portera sur

³ La problématisation », selon la théorie constructiviste en analyse des politiques publiques, renvoie au processus au cours duquel des citoyens jugent un fait social comme problème public et exigent l'intervention des autorités publiques.

⁴ Nous adoptons l'appellation « ministère de l'environnement » tout au long de ce texte. Mais il faut noter que depuis 2014, cette appellation a changé plusieurs fois. Aujourd'hui, son appellation exacte est ministère de l'Environnement, de l'Eau et l'Assainissement.

⁵ Ce code de l'environnement a été voté en remplacement de celui de 1997 qui se révélait insuffisant dans la prise en considération des problèmes émergents et des nouveaux principes internationaux en matière d'environnement.

l'interdiction du sachet plastique. Cette promesse semblait précipitée dans la mesure où elle a été faite ouvertement sans une consultation ou concertation préalable avec les techniciens (juristes, environnementalistes) de son ministère sur la faisabilité d'une interdiction totale ou partielle de l'usage des sachets et emballages plastiques. Un agent du ministère affirme à ce propos : « C'était le politique qui a parlé sans demander l'avis des techniciens juristes, sans se poser la question sur la faisabilité. Est-ce que c'est une loi ou autres types de texte qu'il faut ? »⁶. Suite à cette promesse, le ministre a donné une instruction d'élaborer un avant-projet de loi sur l'interdiction comme indiqué.

S'il y avait une unanimité sur la nécessité de prendre une mesure contre le péril du plastique, les modalités et les formats de celle-ci n'étaient pas d'abord définis. Le ministère était toujours dans une posture de sensibilisation à travers des affiches et des spots publicitaires (Sawadogo, 2018). Le parti pris du ministre sans l'avis préalable des techniciens n'est pas sans conséquence. Au cours du processus de formulation, un débat a opposé les juristes engagés dans ce projet. Le premier groupe était contre l'idée d'une loi dans la mesure où il existe déjà le Code de l'environnement et le Code de l'hygiène publique qui se prononcent sur la question des déchets plastiques⁷ ; alors, il suffirait d'un amendement du premier pour intégrer des dispositifs qui interdisent la fabrication, l'importation des sachets et emballages plastiques. Le deuxième groupe défendait le projet d'interdiction sous le format d'une loi. Sa position se justifiait par des arguments théoriques et empiriques. D'un point de vue théorique, il a avancé l'argument de la hiérarchie des normes et soutient d'une part qu'une loi a une force juridique supérieure et une visibilité qu'un décret et d'autre part qu'une loi qui passe à l'Assemblée Nationale sous-entend un soutien politique qui est essentiel dans l'application de la coercition lors de son éventuelle mise en œuvre. D'un point de vue empirique, il a avancé l'argument de l'échec de la Côte d'Ivoire dans sa volonté d'interdire le sachet plastique par un décret⁸ et la réussite du Rwanda qui a adopté une loi⁹. Effectivement, le cas ivoirien était un échec, l'usage du sachet plastique y suivait son cours (Bath, 2016). Par contre, les autorités rwandaises avaient veillé à l'application stricte de la loi. A ce propos nous confie un enquêté : « Vraiment le Rwanda a réussi sa lutte contre le sachet plastique. Lorsque vous arrivez à l'aéroport, si vous avez du sachet plastique on l'échange contre un autre contenant et on garde votre sachet. Au

⁶ Entretien à Ouagadougou le 27 mars 2019 avec un agent du ministère de l'Environnement.

⁷ Loi n° 22-2005/AN portant code de l'hygiène publique au Burkina Faso aborde effectivement de façon laconique la question des déchets sans parler du sachet plastique.

⁸ Décret n°2013-327 du 22 mai 2013 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation, de la détention et de l'utilisation des sachets plastiques ;

⁹ Loi n°57/2008 du 10/09/2008 portant interdiction de la fabrication, de l'importation, de l'utilisation et de la commercialisation des sachets en Plastique au Rwanda.

retour on vous le remet votre »¹⁰. La volonté de s'inspirer du cas Rwandais a conduit les techniciens à faire presque du copier-coller à bien lire les deux textes de loi. Comme le soutenait Frédéric Varone, dans le choix des instruments, les acteurs peuvent s'inspirer de l'expérience des instruments déjà expérimentés ailleurs (Varone, 2000, p.175).

1.2. Le filtrage du contenu substantiel du projet de loi sous l'influence du politique

À l'issue du processus de formulation d'une politique publique, il y a souvent un hiatus entre l'ambition de départ et la décision finale. Ce hiatus peut conduire à des « compromis contradictoires » (Kübler & Maillard, 2009, p.62). L'initiative d'interdire le sachet plastique, portée par le ministère de l'Environnement ne semble pas échapper à cette réalité. L'ambition de départ à partir de la promesse du ministre était d'aller à son interdiction : qu'il soit biodégradable ou non. Mais les influences ont conduit à un filtrage du contenu substantiel du projet de loi en le restreignant à l'interdiction de la fabrication, de l'importation, de la commercialisation des sachets plastiques non biodégradables. Les sachets plastiques biodégradables qui ne sont pas concernés par la loi ont une durée de vie de cinq ans dans l'environnement et se dégradent par oxydation. La durée de vie de ce type de sachet plastique est moindre par rapport à celui non biodégradable qui en a pour 400 ans. Mais cela n'empêche pas en principe qu'il devienne source de déchets, ou qu'il soit la cause de la destruction du cheptel ou à l'origine de l'obstruction des caniveaux dans les centres urbains comme les conséquences indiquées dans l'exposé des motifs de la loi.

En effet, l'idée de la prise d'une mesure radicale avait effleuré à un moment donné l'esprit des agents techniques chargés de la formulation de l'avant-projet puisque c'est l'impression que donnait le ministre Salif Ouédraogo à l'hémicycle. Cependant, des filtrages ont été opérés afin d'inscrire la loi dans les limites du faisable selon la rationalité politico-économique du moment. Tout au long du processus, le spectre du politique planait à l'image de l'épée de Damoclès. Ce qui a conduit à des auto-censures. C'est ce que souligne les propos d'un agent technique de la Direction des Affaires Juridiques et du Contentieux :

« La première version de l'avant-projet de loi était très ambitieuse dans la mesure où elle interdisait tout ce qui est conditionnement d'aliment en plastique même l'eau. On est allé jusqu'à proposer même des poubelles séparées dans les domiciles. Mais on a eu peur que les politiques [les députés] ne nous suivent pas jusqu'au bout puisque la loi allait être impopulaire dans le milieu des affaires. À l'analyse des réactions des uns et des autres déjà à cette étape, il y a des dispositions

¹⁰ Entretien le 10 mars 2018 avec un conseiller technique du ministère de l'Environnement.

qui ont été retirées. Toutes les dispositions qui pouvaient amener des difficultés à ce que la loi passe ont été réaménagées autrement .¹¹

Il est reconnu que les problématiques environnementales engagent des rationalités économiques, sociales et politiques (Lascoumes, 2018). Dans le cas présent, l'évocation du soutien des « politiques », du « milieu des affaires » dans les propos de l'enquête traduit le poids de la rationalité politico-économique dans le processus de formulation et sur la version finale de la loi. De toute évidence, la filière du sachet plastique est pourvoyeuse d'emplois à travers la fabrication, la distribution¹², puis par la collecte et la valorisation de ces déchets plastiques. Cette filière occupe une place importante dans le secteur informel. Partant de là, opter pour son interdiction totale n'était pas opportun pour le régime de Blaise Compaoré pour plusieurs raisons. D'abord, le contexte politique n'était pas favorable à une telle mesure car il y avait des mouvements sociaux sur fond de revendications politiques suite à la volonté du président Compaoré de modifier l'article 37 de la Constitution qui lui permettrait de se présenter à l'élection présidentielle de 2015. Dans ce contexte, toute mesure jugée impopulaire par des acteurs sociaux comme les commerçants pouvait se solder par une perte de soutien politique. Les commerçants à travers certaines faitières étaient un soutien politico-économique de taille du Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP), le parti au pouvoir de l'époque (Ouattara, 2016 ; Bonnecase, 2019). De même, c'est enfoncer le clou à la question du chômage dont le gouvernement peinait à trouver des solutions¹³. Ces éléments permettent de voir que « les logiques ou contraintes de l'instrumentation occasionnent des reformulations ou des dérives par rapports aux priorités politiques affichées » (Lavigne Delville & Slimmer, 2020, p. 5).

De ce qui précède, les filtrages du contenu initial de l'avant-projet de loi se présentent comme des résistances dans l'espace pré-décisionnel. Ce filtrage a eu pour conséquence un « compromis contradictoire » (Kübler & Maillard, 2009 : p. 62), c'est-à-dire un texte qui est la résultante d'un compromis entre des objectifs contradictoires à savoir l'objectif de mettre fin au péril du plastique et celui de sauvegarder les emplois générés par la filière du sachet et emballage plastiques. De même, l'analyse de l'instrumentation révèle la faible institutionnalisation de l'Etat burkinabé à travers l'arbitraire dont a fait preuve la démarche du ministre. C'est la preuve que « l'Etat n'est pas un pur instrument au service de la raison technocratique de ses dirigeants » qui placent au pinacle de ses préoccupations l'intérêt général (Médard, 1990, p ; 26).

¹¹ Entretien à Ouagadougou le 24/04/2019.

¹² Il n'est pas rare de voir de jeunes sur des vélos dont le travail est la distribution de sachets et emballages plastiques aux restaurants dans les centres urbains.

¹³ En septembre 2013 le gouvernement avait pris un certain nombre de mesures sociales comme le lancement du projet de Haute Intensité de mains d'œuvre (HIMO) pour le recrutement de 83720 personnes (jeunes et femmes) et le recrutement de 3000 Volontaires Adjoints De Sécurité (VADS) qui devait participer à la lutte contre le chômage.

Malgré, l'apparence qu'une parfaite rationalité (scientifique et politico-économique) a guidé le choix de l'instrument, la mise en œuvre connaît un profil déficitaire.

2. Schéma d'application et résistances à l'instrument dans la mise en œuvre

Une fois la décision prise, la mise en œuvre est une étape cruciale dans le cycle de vie des politiques publiques. Celle-ci regroupe « l'ensemble des processus qui, après la phase de programmation, visent la réalisation concrète des objectifs d'une politique publique » (Knoepfel & al, 2016, p. 207). La réalisation des actions pour l'atteinte des objectifs d'une politique publique se fait souvent par le détour de « distorsions » qui peuvent s'expliquer par l'ambiguïté liée au caractère contradictoire des objectifs poursuivis ou l'absence de hiérarchie dans les objectifs, par la nature de l'arrangement politico-administratif à savoir l'enchevêtrement des compétences (Lascoumes, 2018, p.115), par la capacité de résistance à l'instrument (La Bourhis & Lascoumes, 2014) ou par des situations occasionnées par le contexte socio-économico-politique. Dans le cas présent, le compromis contradictoire a occasionné des incertitudes et un schéma d'application complexe qui peuvent être analysés comme un déterminant du déficit de la mise en œuvre. Cependant, les résistances des groupes cibles et des agents publics en sont aussi une cause. De façon concrète, la loi portant interdiction de fabrication et commercialisation des sachets plastiques non biodégradables est entrée en vigueur en février 2015. Mais son application est un échec.

2.1. Une mesure au schéma d'application complexe

La loi N°017-2014/AN portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des emballages et sachets plastiques non biodégradables et ses textes (décrets¹⁴, arrêtés¹⁵) d'application forment un programme politico-administratif¹⁶ (PPA). Entendons par programme politico-administratif, « l'ensemble des normes et des actes réglementaires, que les parlements, les gouvernements et les autorités chargées de l'exécution considèrent comme nécessaires pour appliquer une politique publique (...) Ces dispositifs constituent la source de légitimation primaire d'une politique publique » (Koenepfel & al, 2016, p.166). Celui-ci conditionne la nature de l'arrangement politico-administratif en charge de la mise en œuvre.

D'un point de substantiel, la loi interdit d'une manière générale les sachets et emballages plastiques non biodégradables avec une exception faite aux produits manufacturés, aux produits destinés aux activités sanitaires, à la sécurité et la sûreté

¹⁴ DECRET N°2015-798/PRES-TRANS/PM/MERH du 03 juillet 2015 portant contraventions et amendes administratives applicables en matière d'emballages et sachets plastiques.

¹⁵ Arrêté N° 2015 - 037/MERHICAB portant procédure d'homologation des emballages et sachets plastiques biodégradables.

¹⁶ Ce ne sont pas les initiateurs qui considèrent cet ensemble comme un programme. Mais il s'agit d'une construction de l'analyste.

nationale¹⁷. Même, ceux biodégradables ne sont autorisés qu'après homologation par les services compétents du ministère de l'Environnement, et de celui de l'industrie, du commerce et de l'artisanat. A cet effet, le ministre du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat a un pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour suspendre les travaux ou activités de tout contrevenant et de délivrer une autorisation spéciale des produits qui font exceptions ; le ministère de l'Environnement, à travers la Direction Générale de la Préservation de l'Environnement (DGPE) est seule habilitée à délivrer les certificats d'homologation ordinaire et faire des sorties de vérification par le biais des kits de test de biodégradabilité ¹⁸. La constatation des infractions puis l'établissement des procès-verbaux impliquent les officiers ou agents de police judiciaire qui relèvent de différents ministères, à savoir le Ministère de l'Economie, des Finances et de la Prospective, le Ministère de la Défense et des Anciens combattants, le ministère de la Sécurité, le ministère de la Justice, des Droits humains, chargé des relations avec les institutions, le ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation.

Au regard des organisations formellement engagées, le schéma d'application de la mesure est complexe et l'arrangement politico-administratif en charge de la mise en œuvre est multisectoriel. En effet, l'accomplissement des actes finaux engage nécessairement la mobilisation en même temps de plusieurs ministères. Cela a créé un problème de coordination, des « lourdeurs administratives¹⁹. De même, elle requiert des ressources monétaires et humaines conséquentes. Par exemple un instrument de test de biodégradabilité est estimé à environ 25 millions. Or le ministère de l'Environnement n'est pas très bien nanti dans la répartition du budget de l'Etat²⁰. En plus, depuis l'entrée en vigueur de la loi, Le Burkina Faso connaît une détérioration de la situation sécuritaire et la priorité est à la quête de la sécurité. Ainsi, annoncé en nombre en 2016, le kit de test de biodégradabilité a finalement été remis à quatre directions régionales de l'Environnement et au Laboratoire d'analyse de la qualité de l'environnement. Ce nombre est inférieur à celui des directions et des postes de contrôle douanier qui en devaient être dotés.

2.2. La loi entre détournement, neutralisation et contournement

Dans la mise en œuvre d'une politique règlementaire, les options de conduite des groupes cibles sont partagées entre conformisme et déviance (Padioleau, 1989, pp. 97-

¹⁷ Chapitre IV, de la loi et l'article 3, de Arrêté N° 2015-036/MERH portant conditions d'utilisation, de récupération et d'élimination des emballages et sachets plastiques non biodégradables non interdits.

¹⁸ De même, le ministère doit aussi gérer l'opérationnalisation des centres de traitement et de valorisation des déchets plastiques initié en marge de la mesure d'interdiction.

¹⁹ Entretien le 18 décembre 2019 avec un agent de la Direction Générale de la Protection de l'Environnement (DGPE).

²⁰ Entretien le 20 janvier 2018 avec un agent de la direction des affaires financières.

104) ; Cette déviance prend des formes de résistance implicite ou explicite. De même, la résistance peut s'appréhender dans le comportement des agents de la mise en œuvre. Ces formes de résistances sont entre autres le contournement, le détournement et la neutralisation. « Le contournement est un évitement radical, un non-usage de la part des publics cibles principalement ; le détournement est une forme d'appropriation et de réinterprétation qui peut être assimilée à une résistance, généralement de la part des agents chargés de sa mise en œuvre, qui s'en saisissent pour l'asservir à leurs propres fins ; la neutralisation est une appropriation de surface, une simulation d'usage, lorsque l'évitement est rendu impossible. » (Le Bourhis & Lascoumes, 2014, p. 507). Tous ces trois comportements évoqués se laissent saisir dans la mise en œuvre de la mesure d'interdiction des sachets et emballages plastiques non biodégradables.

D'abord, le détournement comme l'utilisation utilitariste de l'instrument mis au service d'autres objectifs se perçoit chez les décideurs. La communication autour de la loi a été utilisée comme un outil de promotion politique par, tour-à-tour, les ministres Salif Ouédarogo et Nester Batio Bastière. Le premier, membre de l'opposition est venu au gouvernement dans un contexte où son parti l'Union Nationale pour la Démocratie et le Développement est « courtoisé » de façon stratégique pour accompagner le parti au pouvoir, le Congrès pour la démocratie et le Progrès, dans la modification de l'article 37 à l'Assemblée Nationale où il n'avait pas la majorité absolue. La loi sous son magistère est un argument de légitimation politique²¹. Il est même présenté comme un passionné de l'environnement engagé à « porter le discours écologique du gouvernement »²² Plus tard, Nestor Batio Bastière, porté à la tête du ministère de l'environnement suite au ralliement du parti Union pour la Renaissance/ Parti Sankariste à la mouvance présidentielle²³, ravive la communication autour de la loi et fait des « simulacres de sortie de contrôle »²⁴ avec la presse. Lesquelles sorties étaient plus une quête de visibilité qu'un contrôle effectif²⁵.

En outre, le comportement de certains agents de la mise en œuvre participe à une forme de neutralisation. Il s'agit des déclarations de l'aveu d'impuissance à partir de l'argument du manque de moyens matériels et financiers. Les contrôleurs refusent de faire les contrôles des certificats d'homologation ou des contrôles de biodégradabilité

²¹ On pouvait lire à l'époque des titres comme « Interdiction de sachets plastiques au Burkina : première bataille gagnée par Salif Ouédraogo » (<https://lefaso.net/spip.php?article59322>) dans les journaux.

²² <https://lefaso.net/spip.php?article59322> consulté le 20 mars 2020.

²³ L'UNIR/PS parti d'opposition historique depuis le régime de Blaise Compaoré. Ce parti a créé l'étonnement suite à son ralliement au régime du Président Roch Christian Kaboré. Cette alliance avait été taxée de contre nature par certains observateurs de la scène politique burkinabé.

²⁴ Cette expression est d'un enquêté qui juge que les contrôles dans un seul lieu avec les protocoles et les directeurs de certains services sont une perte de temps qui ne joue pas en faveur d'une application sérieuse de la loi. Entretien avec un agent du ministère du commerce le 02 avril 2019.

²⁵ Nous avons fait une sorte d'observation participante à la sortie dite inopinée du ministre le 29 mars 2019 à Marina Market, un grand supermarché de la capitale. Cette sortie était plus ponctuée d'interviews que de contrôles.

dans les marchés prétextant qu'il s'agit de « zones sensibles », des zones où leur sécurité n'est pas assurée²⁶. Or ces périmètres sont le terreau de grands distributeurs de sachets et emballages plastiques. Cette exemption relève de la discrétion de certains agents commis à la tâche de contrôle dans les structures déconcentrées d'application. L'analyse de cette « *street-level bureaucracy* » pour emprunter l'expression de Lipsky (Boussaguet, 2020, p.86) amène à interroger le degré d'adhésion, d'engagement de ces acteurs en faveur de l'instrument.

Par ailleurs, des comportements de contournement ne sont pas en reste. Pourtant, le mécanisme de participation à travers les concertations avait été adopté pour minimiser les comportements de ce genre. Ce mécanisme relevait à la fois d'une contrainte institutionnelle et d'une stratégie. La contrainte vient des exigences de la démocratie participative de façon globale et celles de la gouvernance environnementale en particulier traduit dans le Code de l'environnement²⁷. C'est pourquoi l'étape de la formulation a vu la participation des faïtières des groupes cibles comme l'Organisation Nationale des Commerçants du Burkina (ONACOMB) qui trouvaient que l'interdiction n'était pas la solution adéquate au péril du plastique. En sus, comme le note Bruno Jobert, dans les politiques publiques, la concertation prend l'allure d'un effort de socialisation des acteurs sociaux à des représentations qu'ils n'ont pas contribué à construire lorsque l'Etat monopolise les données de l'expertise scientifique (Jobert, 1995, p. 22). Au demeurant, cette stratégie de « socialisation » n'a pas pu empêcher les contournements.

Certains acteurs de la filière trouvent toujours des stratégies pour se dérober à la loi. Il y a ceux qui, dès le premier moment ont rempli les formalités pour l'obtention d'un certificat d'homologation ; puis par la suite utilisent ce certificat pour vendre d'autres types de sachet non biodégradable. Souvent, lorsque les contrôles sont faits, il se trouve qu'ils ont des lots de sachets sur lesquels il n'est pas mentionné « sachet oxo biodégradable »²⁸. Certains distributeurs qui n'ont ni le certificat d'homologation, ni l'étiquette de traçabilité et qui sont épinglés demandent aux contrôleurs de prouver sur place la non biodégradabilité de leurs sachets : chose qui n'est pas évidente au regard du nombre infime des kits de test de biodégradabilité. Ces stratégies de résistance de certains groupes cibles sont adoptées suite à la découverte des failles du

²⁶ Entretien groupé tenu à Ouagadougou avec des agents de la Direction régionale du centre en mars 2019.

²⁷ Le Code de l'environnement dans son article 8 stipule que « les populations locales, les organisations non gouvernementales, les associations, les organisations de la société civile et le secteur privé ont le droit de participer à la gestion de leur environnement. Ils participent au processus de décision, d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des plans et programmes ayant une incidence sur leur environnement ».

²⁸ L'arrêté portant sur l'homologation dans son article 3, exige cette inscription sur la notice du sachet ou l'emballage plastique.

système de contrôle, c'est-à-dire le caractère irrégulier, intermittent des contrôles ou l'absence de kits de test de biodégradabilité. La production des sachets ou emballages plastiques biodégradables n'est pas, semble-t-il, plus coûteuse que ceux non biodégradables. C'est sûrement la perception de la tracasserie administrative qui amène un comportement de défiance.

Conclusion

Une fois de plus, les données empiriques dans l'analyse de la genèse et de la mise en œuvre de la loi sur l'interdiction du sachet plastique non biodégradable montrent que l'approche par l'instrumentation est pertinente pour expliquer les déficits de mise en œuvre. A cet effet, l'analyse de l'instrumentation a l'avantage d'appréhender ces deux phases des politiques publiques comme un « tout » : la phase de formulation conditionne (le contexte et les compromis contradictoires) d'une façon ou d'une autre la mise en œuvre. De même, elle met en exergue la logique des acteurs (Le Bourhis & Lascoumes, 2014, p. 516) les jeux de pouvoirs et les dynamiques structurantes des instruments dans l'orientations des institutions de mise en œuvre. Ainsi « loin d'être des phénomènes isolés, les instruments sont façonnés par ces déterminants contextuels. Dès lors, leur sophistication n'a pas d'impacts mécaniques sur les comportements des groupes-cibles et les finalités de la politique publique » (Saidou, 2023, p. 273). Enfin, il s'agit d'une approche compatible avec la sociologie de l'Etat. En somme, la loi sur l'interdiction du sachet plastique est une réponse technique politiquement correcte d'un « problème public » qui semblait exiger une réponse plus radicale. Cependant, les techniciens du ministère ont travaillé sous l'influence du politique. Cette influence a donné lieu à des filtrages du contenu de l'avant-projet de loi. Ce fait est la preuve que l'instrumentation est un lieu par excellence des relations de pouvoir entre acteurs engagés dans cet espace. En sus, la mesure avec son schéma d'application complexe et multisectoriel a donné lieu à des incertitudes, des effets inattendus, des résistances rendant déficitaire la mise en œuvre.

Références bibliographiques

- Bath, I., (2016) « Malgré l'interdiction : Les sachets plastiques inondent les rues d'Abidjan »<https://www.linfodrome.com/societe/25065-malgre-l-interdiction-les-sachets-plastiques-inondent-les-rues-d-abidjan> consulté le 15 janvier 2019.
- Bonnecase V., (2019), Les prix de la colère. Une histoire de la vie chère au Burkina Faso, Paris, Editions EHESS.
- Boussaguet L. et al. (dir), (2006), Dictionnaire des politiques publiques, 2e édition revue et corrigée, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Boussaguet, L., (2020), Les politiques publiques, Paris, Que sais-je ?.
- Burkina Faso, (2013), Politique nationale de développement durable, 2013

- Cantelli, F. & Genard, J-L. (coordi), (2007), *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ.
- Côté, C., (2010) « L'espace public et l'ordre du jour politique », dans Stéphane Paquin, S., Bernier Luc & Guy Lachapelle, 2010, *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, PUM ; pp. 103-123.
- Coste, J et al (dir.), (2021), *La Fabrique des politiques publiques en Afrique. Agricultures, ruralités, alimentation*, Paris, Karthala,
- Darbon D. et Provini, O, (2018), « Penser l'action publique en contexte africains », *Gouvernement et action publique*, Vol 7, 2, pp. 9-29.
- Favre P., (dir), (1992), *Sida et politique*, Paris, L'Harmattan.
- Gaudin, J-P., (2004), *L'Action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po & Dalloz.
- Halpern, C, Lascoumes, P. & Le Gales, P, (2014), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances et effet*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Hassenteufel, P., (2021), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 3e éd.
- Jobert, B, (1995), « Rhétorique politique, controverse scientifiques et construction des normes institutionnelles ; esquisse d'un parcours de recherche » dans Alain Faure, A. et al., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, pp. 13-14.
- Knoepfel, P. & al, (2016), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2 e édition, Nachdruck, Rüegger.
- Kubler, D. et de Maillard, J, (2009), *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Larrue, C., (2000), *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan.
- Lascoumes, P. (2007), « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) ». *Politique et Sociétés*, 26 (2-3), pp.73-89. <https://doi.org/10.7202/017664ar> .
- Lascoumes, P., (2018), *Action publique et environnement*, 2e édition, Paris, PUF.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P., (2018), *Sociologie de l'action publique*, 3e édition, Paris, Armand Colin.
- Lascoumes, P. & Simard, L. (2011), « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, Vol 61, n°1, pp. 5-22.
- Lavigne Delville, P., (2017), « Regards sur l'action publique en Afrique », *Anthropologie & développement* [En ligne], 45 | 2017, mis en ligne le 01 novembre 2017, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/540> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/anthropodev.540>.

- Lavigne Delville P. et Schlimmer S., (2020) « Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Introduction au dossier", *Revue internationale de politique comparée*, 27 (2/3): 9-32.
- Le Bourhis, J.P. & Lascoumes, P. (2014), « Les résistances aux instruments de gouvernement : essai d'inventaire et de typologies pratiques », dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes & Patrick Le Gales. *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 493-520.
- Le Prestre, P., (2005, *Protection de l'environnement et relations internationales. Les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Armand Colin.
- Maris, V., (2014), *Nature à vendre. Les limites des services écosystémiques*, Versailles, Quae
- Médard, J-F. (1990), « L'État patrimonialisé », *Politique africaine* (39), septembre, pp. 25-36.
- Meny, Y. et Thoenig, J-C, (1989), *Les Politiques publiques*, Paris, PUF.
- Ministère de L'Environnement et Cadre de Vie,(2005) , *Politique Nationale en matière d'environnement*.
- Muller, P., (1990), *Les politiques publiques*, Paris, PUF.
- Neveu, E., (2015), *Sociologie politique des problèmes public*, Paris, Armand Colin.
- Olivier de Sardan, J-P,(2021), *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala
- Ouattara, P., (2016), *L'ère Compaoré. Politique, Crimes et gestion du pouvoir*, Paris, Publibook.
- Ouédraogo, E. & Coulibaly, M.(2010), *Elaboration d'une stratégie nationale opérationnelle des déchets plastiques (document interne)*.
- Padioleau, J-F., (1982), *L'Etat au concret*, Paris, PUF,
- Saidou, A. K., (2023), « Le Quota genre comme technique de gouvernement au Burkina Faso : entre changement d'instrument et inertie politique », *Afrique contemporaine*, n°275, Vol I, pp. 255-276
- Sawadogo, J-P., (2018), *Analyse sémio-pragmatique des affiches publicitaires de l'Opération zéro sachet plastique au Burkina Faso*, Mémoire de Master II, Université Joseph Ki-Zerbo,
- Somé, D. (2014), « Exposé des motifs relatifs au projet de loi portant interdiction de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des sachets ou emballages plastiques non biodégradables », Ouagadougou,
- Tidjani A, M. (2012), « Entre autonomie et dépendance : dynamiques des « policy transfers » en Afrique subsaharienne », *Alternative Sud*, 19-2012, pp. 1-16.
- Varone, F. (2000), « Le choix des instruments de l'action publique : analyse comparée des politiques énergétiques en Europe et en Amérique du Nord », *Revue Internationale de Politique Comparée*,7, (1), pp.167- 201