Symboles institutionnels de l'action publique dans la région du Bounkani (Côte d'Ivoire)

N'GORAN Ekian Noël,
Université Félix Houphouët-Boigny (FHB) de Cocody, (Côte d'Ivoire). Sociologie du Politique et de l'Intégration

Résumé

Cet article analyse les symboles institutionnels de l'action publique dans la région du Bounkani, au nord-est de la Côte d'Ivoire, à partir des Actions Civilo-Militaires (ACM). Fondée sur une approche qualitative mobilisant entretiens semi-directifs et focus groups, l'étude examine les significations attribuées aux infrastructures sociales et aux cadres de dialogue. Les résultats montrent que l'école symbolise l'État investisseur et éducateur, le centre de santé l'État protecteur et les consultations médicales l'État proche des populations. Les forages, malgré leur utilité sociale, demeurent faiblement associés à la présence étatique. Les cadres de dialogue renforcent la participation communautaire et la proximité entre populations et Etat. Ces interventions contribuent ainsi à transformer l'image de l'Etat, à renforcer la confiance institutionnelle, le sentiment de sécurité et la cohésion sociale. Leur portée symbolique dépend toutefois de leur fonctionnalité et de leur pérennité.
***Mots clés** : action publique, Bounkani, Côte d'Ivoire, symboles institutionnels*

Abstract

This article analyzes the institutional symbols of public action in the Bounkani region of northeastern Côte d'Ivoire, focusing on Civil-Military Operations (CMOs). Based on a qualitative approach utilizing semi-structured interviews and focus groups, the study examines the meanings attributed to social infrastructure and dialogue frameworks. The findings reveal that schools symbolize the State as an investor and educator, health centers represent the State as a protector, and medical consultations signify a State that is close to the people. Despite their social utility, boreholes remain only weakly associated with the State's presence. Dialogue frameworks strengthen community participation and foster closeness between the population and the State. These interventions thus help transform

the State's image while bolstering institutional trust, the sense of security, and social cohesion. However, their symbolic impact depends on their functionality and sustainability.
Key words : *public action, Bounkani, Côte d'Ivoire, institutional symbols*

Introduction

L'action publique ne se donne pas uniquement à voir à travers les décisions gouvernementales, les textes juridiques ou les discours officiels. Elle se matérialise également dans des infrastructures, des équipements, des services et des dispositifs institutionnels qui rendent la présence de l'État concrète dans la vie quotidienne des populations. Une école, un centre de santé, un forage, une consultation médicale ou un cadre de dialogue communautaire ne constitue donc pas seulement une réponse technique à un besoin collectif. Ces réalisations peuvent aussi devenir des signes visibles de l'autorité publique, de la protection étatique et de l'intégration des populations à l'espace national.

Cette dimension symbolique de l'action publique rejoint les travaux de Bourdieu (1993), pour qui l'État exerce un pouvoir symbolique fondé sur sa capacité à produire et à imposer des catégories légitimes de perception du monde social. L'État n'agit donc pas seulement par l'administration, le droit ou la coercition. Il agit également à travers les représentations que les populations construisent de ses institutions, de ses agents et de ses réalisations. Dans cette perspective, une infrastructure publique est un symbole institutionnel lorsqu'elle permet aux populations d'identifier concrètement l'État, de reconnaître son intervention et d'évaluer son utilité.

La matérialité de l'action publique joue ainsi un rôle central dans la construction sociale de la présence étatique. Scott (1998) montre que les États cherchent à rendre les territoires et les populations visibles, lisibles et gouvernables à travers des dispositifs administratifs, des infrastructures et des instruments

d'intervention. Cependant, ce processus ne fonctionne pas seulement dans un sens descendant. Les citoyens interprètent également les actions de l'État à partir de leurs expériences quotidiennes. Ils évaluent les institutions en fonction des services reçus, de la qualité des équipements, de la continuité des prestations et des interactions qu'ils entretiennent avec les agents publics.

Dans les espaces périphériques et frontaliers, cette question revêt une importance particulière. La présence de l'État y est parfois discontinue, faiblement institutionnalisée ou principalement associée aux dispositifs de contrôle et de sécurité. Dans ces contextes, les infrastructures sociales constituent des supports essentiels de reconnaissance institutionnelle. La construction d'une école, l'ouverture d'un centre de santé ou l'organisation d'une consultation médicale représentent, pour les populations, des preuves tangibles de l'attention de l'État et de son engagement dans la protection des citoyens.

La région du Bounkani, située au nord-est de la Côte d'Ivoire, offre un terrain particulièrement pertinent pour l'analyse de cette problématique. En raison de sa situation frontalière avec le Burkina Faso et le Ghana, elle est exposée à des enjeux territoriaux, sociaux et sécuritaires. L'instabilité affectant certains pays du Sahel et les risques d'extension de la menace terroriste vers les États côtiers ont conduit les autorités ivoiriennes à renforcer le dispositif sécuritaire dans le nord du pays, notamment à travers la création de la Zone Opérationnelle Nord et le déploiement des Forces de Défense et de Sécurité.

Toutefois, la stabilisation des zones frontalières ne peut reposer exclusivement sur une réponse militaire. Elle dépend également de la capacité de l'État à offrir des services publics, à réduire les vulnérabilités socioéconomiques et à construire des relations de confiance avec les communautés locales. Le rapport d'évaluation mobilisé dans cette étude montre que le Bounkani

reste confronté à des vulnérabilités territoriales, sociales et économiques susceptibles d'influencer les représentations que les populations se font de l'État et de ses institutions.

C'est dans ce contexte qu'a été mis en œuvre le projet DEFEND-RCI, financé par l'Union européenne et exécuté par Expertise France entre juin 2022 et mai 2026. Le projet associe le renforcement des capacités opérationnelles des Forces de Défense et de Sécurité à la réalisation d'Actions Civilo-Militaires destinées à produire des effets directs sur les conditions de vie des populations. Ces interventions comprennent notamment la construction ou la réhabilitation d'écoles et de centres de santé, la réalisation de points d'eau potable, l'organisation de consultations médicales foraines et la mise en place de cadres de dialogue communautaire. Elles poursuivent simultanément des objectifs sociaux, sécuritaires et politiques : répondre aux besoins essentiels, réduire les vulnérabilités, rapprocher les forces armées des populations et matérialiser la présence de l'État.

Cependant, toutes les infrastructures ne sont pas perçues de la même manière. Les écoles et les centres de santé apparaissent plus fortement associés à la présence de l'État que les forages.

Selon l'approche de Lipsky (2010) sur les bureaucraties de terrain, les populations ne se représentent pas l'État principalement à travers les politiques formulées au sommet, mais à travers leurs interactions avec les agents, les services et les institutions qui mettent concrètement ces politiques en œuvre. L'État devient visible dans la salle de classe, dans le centre de santé, au point d'eau, lors d'une consultation médicale ou dans une réunion communautaire. C'est à ce niveau que les citoyens évaluent sa capacité à répondre à leurs besoins.

Toutefois, la valeur symbolique d'une infrastructure ne dépend pas uniquement de son utilité. Les forages, par exemple, améliorent directement les conditions de vie et répondent à un besoin prioritaire. Pourtant, ils sont moins systématiquement

identifiés comme des manifestations de l'État. Par exemple, les populations estiment que le forage est très utile pour leurs différentes localités, mais elles ne l'associent pas directement à la présence de l'État. Pour elles, les écoles et les centres de santé donnent davantage l'impression d'une présence de l'État que les forages.

Cette différence montre que la transformation d'un ouvrage en symbole institutionnel dépend de sa capacité à être attribué à l'État. Lorsqu'une infrastructure peut être associée à plusieurs catégories d'acteurs (administration, ONG, partenaires techniques) son identification institutionnelle devient plus incertaine. Elle peut améliorer les conditions de vie sans renforcer directement la visibilité de l'État.

Les travaux de Migdal (2001) permettent de mieux comprendre cette situation. Pour cet auteur, l'État ne doit pas être appréhendé comme une entité uniforme dont la présence serait identique dans tous les territoires. Il se construit dans les relations entre institutions, agents publics, groupes sociaux et acteurs locaux. Son image varie donc selon les expériences concrètes que les populations font de ses interventions. Dans le Bounkani, l'État est perçu tantôt comme une autorité sécuritaire, tantôt comme un fournisseur de services, tantôt comme un acteur distant ou dépendant de partenaires extérieurs.

Ferguson et Gupta (2002) insistent également sur la manière dont les institutions produisent spatialement la présence de l'État. Celui-ci apparaît comme « au-dessus » de la société et englobant le territoire national, mais cette représentation est constamment produite par des pratiques, des discours, des bâtiments et des dispositifs administratifs. Dans cette perspective, une école publique ou un centre de santé contribue davantage à produire une image durable de l'État parce qu'il s'inscrit dans un réseau institutionnel identifiable, avec des agents, des règles et des services réguliers. À l'inverse, une

infrastructure dépourvue de personnel, insuffisamment équipée ou mal entretenue peut affaiblir cette représentation.

Les travaux de Lascoumes et Le Galès (2004) sur les instruments de l'action publique permettent d'approfondir cette analyse. Pour ces auteurs, un instrument n'est jamais un simple moyen technique. Il organise les relations entre les institutions et les destinataires, véhicule une certaine représentation de l'action publique et produit des effets sociaux propres. Dans le cas du Bounkani, les infrastructures scolaires, sanitaires et hydrauliques peuvent donc être considérées comme des instruments matériels de l'action publique. Elles ne se limitent pas à fournir un service ; elles contribuent à produire une image de l'État, à structurer les relations avec les populations et à renforcer ou à fragiliser la légitimité institutionnelle.

Ainsi, les infrastructures et les dispositifs mis en œuvre dans le cadre des Actions Civilo-Militaires constituent simultanément des réponses aux besoins des communautés, des instruments de stabilisation et des supports de représentation de l'État. Toutefois, leur capacité à devenir des symboles institutionnels varie selon leur nature, leur fonctionnement, leur visibilité, leur attribution et les interactions sociales qu'ils rendent possibles.

Dès lors, comment les infrastructures, les services sociaux et les dispositifs de dialogue mis en œuvre dans le cadre des Actions Civilo-Militaires deviennent-ils des symboles institutionnels de l'action publique dans la région du Bounkani ?

Quelles significations les populations attribuent-elles aux écoles, centres de santé, consultations médicales, forages et cadres de dialogue ? Pourquoi certaines infrastructures sont-elles davantage associées à la présence de l'État que d'autres ?

L'objectif général est d'analyser les processus sociaux et institutionnels par lesquels les infrastructures, les services sociaux et les dispositifs de dialogue issus des Actions Civilo-

Militaires acquièrent une valeur symbolique dans les représentations de l'État.

De manière spécifique, il s'agit d'identifier les réalisations les plus fortement associées à l'État ; d'analyser les significations que les populations leur attribuent ; de comparer la portée symbolique des écoles, centres de santé, consultations médicales, forages et cadres de dialogue ; d'examiner leurs effets sur l'image des FACI et la confiance institutionnelle ; et de déterminer les conditions nécessaires à leur transformation en symboles durables de l'action publique.

La théorie de l'instrumentation de l'action publique, développée par Lascoumes et Le Galès (2004), est retenue comme principal cadre explicatif. Cette théorie considère les instruments publics comme des dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent les relations entre les autorités et les destinataires de l'action publique. Une infrastructure ne constitue donc pas un objet neutre. Elle véhicule une représentation de l'État, définit des modalités d'interaction avec les citoyens et produit des effets sur la perception de l'autorité publique.

Appliquée au Bounkani, cette théorie permet de considérer les écoles, les centres de santé, les forages et les cadres de dialogue comme des instruments de matérialisation et de symbolisation de l'action publique. Leur portée institutionnelle dépend non seulement de leur présence physique, mais aussi de leur mode de fonctionnement, de leur attribution à l'État, de la continuité des services, de la présence d'agents publics et de la participation des populations.

Alors, plus une infrastructure est fonctionnelle, durable, clairement attribuée à l'État, associée à des agents publics identifiables et intégrée à des interactions régulières avec les populations, plus elle est susceptible d'être perçue comme un symbole institutionnel de l'action publique et de renforcer la confiance envers l'État.

À l'inverse, une infrastructure ponctuelle, peu fonctionnelle, faiblement identifiable ou attribuée à des partenaires extérieurs produirait une représentation institutionnelle plus faible. Elle pourrait être appréciée pour son utilité immédiate sans être interprétée comme une manifestation durable de la présence de l'État.

Cette hypothèse permet d'expliquer pourquoi les écoles et les centres de santé semblent produire une symbolisation plus forte que les forages. Les premières associent un bâtiment visible, un service durable, des agents identifiables et une intervention régulière. Les seconds sont principalement perçus comme des équipements utilitaires pouvant être réalisés par des acteurs multiples et fonctionnant sans présence permanente de l'administration.

L'intérêt sociologique de cette étude est ainsi de déplacer l'évaluation des politiques publiques de la seule mesure des réalisations matérielles vers l'analyse de leur réception sociale. Il ne s'agit plus seulement de savoir si une infrastructure existe ou fonctionne, mais de comprendre ce qu'elle représente, quelle image de l'État elle produit et comment elle influence la confiance, la légitimité et l'intégration institutionnelle dans les espaces frontaliers.

1. Méthodologie

La présente étude adopte une approche qualitative afin d'analyser les significations sociales et politiques attribuées aux Actions Civilo-Militaires dans la région du Bounkani. Les participants ont été sélectionnés selon un échantillonnage raisonné, fondé sur leur rôle, leur expertise et leur implication dans la mise en œuvre ou l'utilisation des ACM. Le corpus comprend 30 participants aux entretiens individuels et 80 participants aux focus groups, répartis dans plusieurs localités du Bounkani ainsi qu'auprès d'acteurs institutionnels. Les

enquêtés regroupent notamment des autorités administratives et coutumières, des services déconcentrés, des leaders communautaires, des jeunes, des femmes et des responsables associatifs.

La collecte a été réalisée au moyen de deux techniques complémentaires : les entretiens semi-directifs et les focus groups. Les entretiens individuels ont principalement permis d'approfondir les expériences, les perceptions et les appréciations des acteurs concernant les ACM. Ils ont été conduits à partir d'un guide organisé autour de plusieurs dimensions : infrastructures sociales réalisées ou soutenues, cadres de dialogue entre populations et Forces de Défense et de Sécurité (FDS), perception de la présence de l'État, sentiment de protection et évolution de l'image des FDS.

Les focus groups ont été mobilisés pour recueillir les représentations collectives et faire émerger les convergences, les divergences et les expériences partagées au sein des communautés. Les échanges ont notamment porté sur la manière dont les populations interprètent les écoles, centres de santé, consultations médicales, forages et cadres de dialogue associés aux ACM, ainsi que sur leurs effets sur les relations entre les populations, l'État et les FDS.

Les données recueillies ont été soumises à une analyse thématique de contenu visant à identifier les représentations de la présence, de la protection, de la proximité et de la légitimité de l'État. La triangulation des discours des populations, des autorités et des responsables militaires a permis de confronter les différentes perceptions de l'action publique. Enfin, l'étude tient compte de certaines limites liées au contexte sécuritaire, aux déplacements de populations et à l'indisponibilité de quelques acteurs institutionnels lors de la collecte.

2. Les infrastructures sociales comme symboles institutionnels de l'État

Les infrastructures sociales ne produisent pas uniquement des effets matériels liés à l'amélioration des conditions de vie. Elles contribuent également à modifier les représentations que les populations se font de l'État et de ses institutions. Dans des localités rurales et frontalières où les services sociaux de base étaient jusque-là insuffisants ou difficilement accessibles, la construction ou la réhabilitation d'une école, d'un centre de santé, l'organisation de consultations médicales ou la réalisation d'un point d'eau rendent l'action publique concrète et perceptible.

Cette dimension symbolique apparaît toutefois différenciée selon la nature des réalisations. Les écoles et les centres de santé sont davantage identifiés comme des manifestations durables de la présence de l'État, tandis que les forages sont principalement appréciés pour leur utilité immédiate. Le rapport relève ainsi que les infrastructures réalisées ont amélioré l'accès aux services sociaux, que les centres de santé sont fortement associés à la présence étatique, alors que les points d'eau le sont beaucoup moins. Cette différenciation permet d'appréhender les ACM comme des instruments de matérialisation territoriale de l'État, mais dont la portée symbolique varie suivant le degré d'institutionnalisation du service rendu.

2.1. L'école comme symbole de l'investissement public

L'école constitue l'une des expressions les plus visibles de l'investissement public dans les villages. Cette dimension est particulièrement perceptible à Koguiénou, où les ACM ont permis la réalisation d'un bâtiment de trois salles de classe, d'une cantine scolaire et d'un bloc de quatre latrines.

Cette réalisation prend davantage de sens lorsqu'elle est replacée dans un contexte où les difficultés de scolarisation demeurent importantes. Le manque de moyens financiers est cité par 62 % des répondants comme principale cause d'abandon scolaire, devant le manque d'intérêt pour l'école (28 %), la distance (4 %) et l'insécurité (3 %). L'implantation d'une infrastructure scolaire de proximité réduit donc une partie des contraintes géographiques pesant sur la scolarisation et constitue, dans cette zone frontalière, une manifestation concrète de l'investissement public.

La portée de l'école dépasse cependant la seule fourniture d'un service éducatif. Elle devient un espace où l'État se rend visible dans le quotidien des familles. Le rapport considère d'ailleurs les écoles comme des lieux de dialogue et de collaboration susceptibles de réduire la distance aussi bien physique que symbolique entre populations et forces de défense. Cette transformation de la représentation des FACI est explicitement exprimée par un chef de village :« *Depuis la construction de l'école, les populations voient davantage les FACI comme des partenaires du développement et non seulement comme des forces de sécurité. »* Chef de village

Un autre témoignage recueilli à Koguiénou traduit l'appropriation de l'investissement par la communauté : *« C'est une aubaine pour nous d'avoir compléter notre école à 6 salles de classes grâce au projet des ACM. »* Président de jeune

L'école fonctionne ainsi comme un marqueur territorial de l'action publique. Parce qu'elle est permanente, fréquentée quotidiennement et directement rattachée à une mission traditionnellement dévolue à l'État, elle rend celui-ci visible dans un territoire périphérique. L'investissement scolaire participe donc simultanément à l'amélioration du service éducatif, à la reconnaissance de l'action publique et au rapprochement entre les populations et les institutions sécuritaires.

2.2. Le centre de santé comme symbole de la protection de l'État

La construction et la réhabilitation des infrastructures sanitaires donnent une autre signification à la présence de l'État : celle de la protection sociale et sanitaire des populations. Dans les zones concernées, l'accès aux soins était auparavant limité par l'éloignement des structures sanitaires. Le centre de santé devient dès lors un dispositif institutionnel par lequel l'État manifeste sa capacité à protéger non seulement les populations contre les menaces sécuritaires, mais également contre les risques liés à la maladie, à la grossesse et aux urgences sanitaires.

Cette dynamique ressort particulièrement de la construction du centre de santé de Togolokaye et de la réhabilitation du centre de santé de Kalamon. Selon les données collectées, 92 % des populations interrogées témoignant de leur forte visibilité infrastructures sanitaires construites ou réhabilitées. Par ailleurs, 82 % des répondants estiment que l'accès aux services sociaux de base, notamment aux soins, s'est amélioré depuis la constructions de ces infrastructures. Cette évolution est attribuée à la réduction des distances, à une meilleure disponibilité des consultations et des services de maternité ainsi qu'à l'amélioration des conditions de prise en charge.

À Togolokaye, l'enjeu principal réside dans le rapprochement géographique du service sanitaire. Un notable souligne ainsi : *« Avant la construction du centre, nous devions parcourir plusieurs kilomètres pour consulter un infirmier ou faire suivre une grossesse. Aujourd'hui, si le centre de santé de Togolokaye est fonctionnel, alors, les soins sont plus proches. »* Notable

Ces résultats montrent que le centre de santé acquiert une valeur symbolique importante parce qu'il matérialise une fonction fondamentale de l'État : protéger la vie et assurer l'accès aux services essentiels. Cette protection est

particulièrement significative pour les femmes enceintes, les enfants et les personnes vulnérables qui étaient auparavant davantage exposés aux conséquences de l'éloignement des structures sanitaires.

Les centres de santé deviennent ainsi des espaces de contact entre institutions et populations et contribuent à construire l'image d'une présence publique « utile et bienveillante ». Autrement dit, la protection de l'État n'est plus uniquement perçue sous sa dimension militaire et sécuritaire ; elle prend également une dimension sanitaire et sociale.

2.3. Les consultations foraines comme symbole de la proximité institutionnelle

À la différence des infrastructures fixes, les consultations foraines matérialisent une présence mobile de l'État auprès des communautés. Elles inversent en quelque sorte la relation habituelle d'accès au service public : ce n'est plus seulement la population qui se déplace vers l'institution sanitaire, mais l'institution qui se rapproche des populations, notamment de celles vivant dans les zones rurales éloignées.

Les données collectées montrent l'importance de cette intervention. Au total, 14 missions médicales ont été réalisées et ont permis la prise en charge gratuite de plus de 6 600 bénéficiaires. Le taux de mobilisation a varié entre 20 % et 35 % selon les missions. Environ 70 % des bénéficiaires étaient des femmes et des enfants, contre 30 % d'hommes. Les consultations ont amélioré l'accès aux soins, facilité la prise en charge rapide de pathologies courantes, réduit certaines dépenses sanitaires des ménages et renforcé la visibilité des services publics de santé dans les localités reculées.

L'effet sociopolitique des consultations dépasse leur seule efficacité sanitaire. Elles créent des situations d'interaction directe entre les populations et l'Etat dans un registre différent de celui du contrôle et de la sécurité. Les FACI apparaissent

alors sous une figure d'assistance et de service. Un villageois résume clairement cette évolution : *« Les consultations médicales organisées par les FACI ont beaucoup aidé les populations et renforcé notre confiance envers l'État. (...) Quand les militaires participent aux activités de santé, les populations sentent que l'État se préoccupe réellement de leurs difficultés. »* Villageois

Les consultations foraines participent ainsi à une désingularisation de la figure de l'Etat : celui-ci n'est plus exclusivement associé au contrôle du territoire et à l'usage de la force, mais devient également un médiateur de l'accès aux services publics. Cette évolution est importante pour comprendre la construction de la confiance institutionnelle dans la ZON. La proximité n'est plus seulement géographique ; elle devient relationnelle, puisque les interactions autour des soins permettent aux populations de faire l'expérience concrète d'une institution attentive à leurs besoins.

2.4. Les forages : entre utilité sociale et faible identification à l'État

Les forages occupent une position particulière dans la symbolique institutionnelle des ACM. Leur utilité sociale est fortement reconnue, puisque l'accès à l'eau potable constitue l'un des besoins prioritaires des populations. Les ouvrages contribuent directement à l'amélioration des conditions de vie et constituent également des espaces de rencontre et de partage autour desquels se développent des interactions communautaires. Ils peuvent donc participer indirectement au rapprochement entre populations et acteurs des ACM.

Cependant, leur capacité à symboliser la présence de l'État apparaît sensiblement plus faible que celle de l'école ou du centre de santé. Les données collectées soulignent explicitement que les populations ne considèrent pas systématiquement le forage comme une manifestation visible de

l'État. L'ouvrage est davantage interprété comme une réponse ponctuelle et pratique à un besoin communautaire. Cette faible identification institutionnelle s'explique notamment par la pluralité des acteurs intervenant traditionnellement dans le secteur de l'hydraulique villageoise : ONG, projets de développement, partenaires techniques ou collectivités.

Cette distinction est particulièrement bien formulée par un chef de village : *« Le forage est très utile pour notre village, mais on ne l'associe pas directement à la présence de l'État. (…) Les écoles et les centres de santé donnent davantage l'impression d'une présence de l'État que les forages. »* Chef de village

Un président de jeunes exprime la même représentation : *« L'eau est un besoin important, donc on apprécie le forage, mais on voit surtout cela comme une aide pratique pour nous. L'ONG font aussi des forages. »* Président de jeune

Ce résultat met en évidence une distinction sociologiquement importante entre utilité sociale et visibilité institutionnelle. Une infrastructure peut améliorer fortement les conditions matérielles d'existence sans pour autant renforcer dans les mêmes proportions l'identification de l'État comme acteur de cette amélioration. Le forage possède une forte valeur d'usage, mais une valeur symbolique institutionnelle plus limitée.

À l'inverse, l'école et le centre de santé sont rattachés plus spontanément à des fonctions régaliennes ou sociales durables de l'État : éduquer et protéger. Ils disposent également d'une organisation institutionnelle identifiable à travers les enseignants, les personnels de santé et les services administratifs qui les encadrent. Le forage, une fois construit, fonctionne davantage comme un équipement communautaire dont l'usage quotidien peut progressivement dissocier l'ouvrage de l'institution qui l'a financé ou réalisé.

2.5 Une hiérarchie symbolique des ACM

Les résultats permettent finalement de dégager une hiérarchie dans la capacité des interventions à matérialiser l'État. L'école incarne principalement l'État investisseur et éducateur ; le centre de santé, l'État protecteur ; les consultations médicales foraines, l'État proche et attentif ; tandis que le forage représente davantage un service social utile, mais faiblement institutionnalisé dans les représentations collectives. Cette distinction confirme que l'effet politique des ACM ne dépend pas seulement du volume des investissements réalisés, mais aussi de la capacité des populations à identifier l'acteur public à l'origine de l'intervention.

Ainsi, les infrastructures sociales peuvent être analysées comme des supports matériels de construction de la présence institutionnelle de l'État dans les espaces périphériques. Dans un contexte frontalier marqué par les vulnérabilités socioéconomiques et les enjeux sécuritaires, l'État devient perceptible non seulement lorsqu'il sécurise le territoire, mais surtout lorsqu'il entre concrètement dans la vie quotidienne par l'école, les soins et l'accès aux services essentiels. C'est précisément cette articulation entre sécurité, développement et proximité institutionnelle qui constitue l'un des principaux mécanismes par lesquels les ACM peuvent contribuer à renforcer le lien de confiance entre populations et État.

3. Les effets des symboles institutionnels sur les perceptions de l'État

Les données collcetées montrent que les Actions Civilo-Militaires (ACM) agissent sur les perceptions de l'État à travers des réalisations concrètes et visibles : infrastructures scolaires et sanitaires, accès à l'eau, consultations foraines, sensibilisations et espaces de dialogue. Ces interventions ne sont donc pas seulement appréciées pour leur utilité matérielle. Elles

contribuent également à redéfinir la manière dont les populations perçoivent les Forces de Défense et de Sécurité, la présence de l'État, sa capacité à protéger les citoyens et son engagement dans l'amélioration de leurs conditions de vie.

3.1. Renforcement de la confiance envers l'État

Il y a un renforcement de la confiance envers l'État. Cette confiance se construit à travers la matérialisation de l'action publique dans des territoires où les services sociaux étaient auparavant peu accessibles. L'école, le centre de santé, les consultations foraines, les points d'eau et les cadres de dialogue rendent l'action de l'État concrète et visible dans la vie quotidienne.

La confiance apparaît particulièrement forte lorsque les interventions répondent à des besoins directement ressentis. Les centres de santé et les consultations médicales constituent à cet égard des vecteurs particulièrement importants. Selon, les populations de ces localités, ces interventions renforcent l'image d'une présence publique « utile et bienveillante » et contribuent à restaurer la confiance envers l'État dans les zones où les services étaient insuffisants.

Un villageois l'exprime en ces termes : *« Les consultations médicales organisées par les FACI ont beaucoup aidé les populations et renforcé notre confiance envers l'État. (…) Quand les militaires participent aux activités de santé, les populations sentent que l'État se préoccupe réellement de leurs difficultés. »* Villageois

Ainsi, les symboles institutionnels contribuent au renforcement de la confiance lorsque les populations constatent concrètement que l'État répond à leurs besoins. Mais la pérennisation de cette confiance suppose que la visibilité des ACM soit relayée par une présence durable des services publics.

3.2. Renforcement de la cohésion sociale

Le renforcement de la cohésion sociale constitue l'un des effets les plus clairement identifiés des ACM. En effet, ces résultats montrent que les ACM produisent des effets qui dépassent la relation bilatérale entre populations et forces de sécurité. Les infrastructures deviennent aussi des espaces de rencontre entre communautés et favorisent de nouvelles interactions sociales. L'école primaire de Koguiénou constitue à cet égard un exemple particulièrement significatif. Construite initialement pour répondre aux besoins scolaires de cette localité, elle accueille également des enfants de Tchamnouo, village voisin dépourvu d'établissement. Cette situation favorise les rencontres entre familles et contribue au rapprochement intercommunautaire.

Un chef de village témoigne de cet effet inattendu : *« Au départ, nous avons exprimé le besoin d'avoir une école pour notre village, mais nous ne savions pas qu'aujourd'hui les enfants des villages voisins allaient aussi y étudier. Cela rapproche davantage les communautés. (…) Grâce à l'école construite, les relations entre Koguiénou et Tchamnouo se sont améliorées parce que les populations se rencontrent davantage autour des activités scolaires. »* Chef de village

Les infrastructures jouent donc un double rôle : elles fournissent un service et deviennent simultanément des supports d'interaction sociale. Les données indiquent d'ailleurs que 96 % des populations enquêtées déclarent utiliser les infrastructures mises en place dans le cadre des ACM. Ces espaces favorisent les rencontres entre populations, autorités et militaires et contribuent au dialogue civilo-militaire ainsi qu'à la cohésion sociale.

Un président de jeunes souligne cette fonction sociale : *« Les écoles et les espaces construits servent non seulement aux populations, mais aussi aux rencontres entre les autorités, les militaires et les populations. »* Président de jeune

La cohésion sociale est également renforcée par les cadres de dialogue et les sensibilisations. Le rapport relève que les populations sont désormais davantage impliquées dans les activités relatives à la sécurité et à la cohésion sociale : *« Aujourd'hui, les communautés sont mieux impliquées qu'avant dans les activités liées à la sécurité et à la cohésion sociale. »* Chef de village

Toutefois, cet effet positif ne signifie pas que les mécanismes de dialogue soient partout suffisamment institutionnalisés. L'étude relève encore une faible structuration des cadres formels : 27 % des répondants estiment qu'il n'existe pas de cadre de dialogue, 38 % ne savent pas s'il en existe un, tandis que seulement 15 % identifient clairement un cadre formel. Il existe donc un contraste entre les effets positifs observés sur le vivre-ensemble et la formalisation encore limitée des mécanismes destinés à les pérenniser.

4. Discussion : matérialisation de l'État, symbolisation de l'action publique et recomposition du lien institutionnel

Les résultats de cette étude montrent que, dans la région du Bounkani, la présence de l'État ne se construit pas uniquement à travers les institutions administratives, les normes juridiques ou les dispositifs sécuritaires. Elle se matérialise également dans des réalisations concrètes qui prennent sens dans l'expérience quotidienne des populations : écoles, centres de santé, consultations médicales, forages et cadres de dialogue. Ces dispositifs deviennent des médiations entre l'État et les communautés parce qu'ils permettent aux populations d'éprouver concrètement l'action publique. Cette observation rejoint la conception de Bourdieu (1993), selon laquelle l'État ne repose pas seulement sur l'exercice de la contrainte, mais également sur un pouvoir symbolique lui permettant de produire des représentations légitimes du monde social. Dans le

Bounkani, cette dimension symbolique se construit précisément lorsque les populations reconnaissent, derrière une infrastructure ou un service, une manifestation concrète de l'intervention publique.

Cette matérialisation de l'État confirme également la pertinence de la théorie de l'instrumentation de l'action publique développée par Lascoumes et Le Galès (2004). Pour ces auteurs, les instruments de l'action publique ne sont jamais de simples dispositifs techniques : ils structurent les rapports entre gouvernants et gouvernés et produisent des effets sociaux et politiques propres. Dans cette perspective, les infrastructures réalisées dans le Bounkani peuvent être considérées comme des instruments matériels à travers lesquels l'État organise sa relation avec les populations et construit sa visibilité territoriale. Les résultats montrent cependant que tous ces instruments ne disposent pas de la même capacité de symbolisation. L'école incarne principalement un État investisseur et éducateur, le centre de santé un État protecteur, tandis que les consultations médicales donnent à voir un État proche et attentif. Le forage, en revanche, reste davantage associé à la satisfaction d'un besoin pratique qu'à une manifestation explicite de la présence étatique.

Cette différenciation permet de mettre en évidence une distinction entre utilité sociale et valeur symbolique institutionnelle. Les forages répondent à un besoin fondamental et améliorent directement les conditions de vie, mais ils sont moins spontanément associés à l'État que les écoles et les centres de santé. Les enquêtés expliquent notamment que les ONG et d'autres partenaires réalisent également ce type d'équipement. Ce résultat conforte l'hypothèse de cette recherche : la capacité d'une infrastructure à devenir un symbole institutionnel dépend moins de sa seule utilité que de sa fonctionnalité, de sa durabilité, de son attribution claire à l'État et de son association à des agents publics identifiables. Autrement dit, l'investissement matériel ne produit pas

mécaniquement de la légitimité institutionnelle ; celle-ci dépend du sens que les populations attribuent à l'investissement et de leur capacité à identifier l'acteur qui en est responsable.

Les résultats rejoignent, sur ce point, l'approche de Lipsky (2010) relative aux street-level bureaucracies. Pour cet auteur, l'État est largement appréhendé par les citoyens à travers leurs expériences quotidiennes des services et des agents chargés de mettre en œuvre les politiques publiques. L'État devient alors concret dans l'interaction avec l'enseignant, le personnel de santé ou tout autre agent assurant la délivrance d'un service public. Dans le Bounkani, les consultations médicales foraines illustrent particulièrement ce processus : quatorze missions ont permis la prise en charge gratuite de plus de 6 600 personnes et ont placé les FACI dans une relation d'assistance directe avec les communautés. La présence militaire sort ainsi du registre exclusif du contrôle territorial pour investir celui du service rendu aux populations.

Cette reconfiguration peut être éclairée par les travaux de Migdal (2001), qui invitent à ne pas considérer l'État comme une entité uniforme exerçant partout son autorité de manière identique. Pour cet auteur, l'État se construit continuellement dans les interactions entre institutions publiques, agents, groupes sociaux et acteurs locaux. Les résultats observés dans le Bounkani illustrent cette perspective : l'État y est successivement expérimenté comme puissance sécuritaire, fournisseur de services sociaux, partenaire du développement ou interlocuteur des communautés. Ces représentations varient également selon les localités, la régularité des interventions et la qualité des interactions entre agents publics et populations. Il n'existe donc pas une perception uniforme de l'État, mais des expériences territorialisées de celui-ci.

Les résultats peuvent également être mis en perspective avec les analyses de Ferguson et Gupta (2002) sur la production spatiale de l'État. Ces auteurs montrent que la présence de l'État

se construit à travers des pratiques, des institutions, des bâtiments et des dispositifs qui l'inscrivent matériellement dans les territoires. Dans une région périphérique et frontalière comme le Bounkani, les infrastructures scolaires et sanitaires jouent précisément ce rôle d'ancrage territorial de l'État. L'école publique ou le centre de santé inscrit durablement l'institution dans l'espace villageois, contrairement à une intervention ponctuelle. La progression des effectifs de l'école de Koguiénou, passés de 75 à 95 élèves, montre par exemple que l'infrastructure ne constitue pas seulement une matérialité architecturale : elle produit des usages réguliers et crée un espace institutionnel autour duquel s'organisent les relations entre familles, communautés et autorités.

Il convient néanmoins de ne pas établir une relation mécanique entre infrastructures, confiance et légitimité. La perception positive de l'État demeure dépendante de la continuité des services publics. Un bâtiment sanitaire insuffisamment équipé, une école dépourvue de personnel, un ouvrage mal entretenu ou un cadre de dialogue qui cesse de fonctionner après la fin d'un projet peuvent progressivement perdre leur portée symbolique. Le document souligne précisément des difficultés relatives à l'opérationnalisation des infrastructures, à l'équipement, à la maintenance, à la disponibilité du personnel et à la pérennité des cadres de dialogue. Dans la perspective de Lascoumes et Le Galès (2004), l'efficacité symbolique de l'instrument est donc indissociable de son fonctionnement effectif : un instrument défaillant peut produire une représentation négative de l'institution qui lui est associée.

Cette fragilité apparaît également dans les différences de perception entre les institutions sécuritaires. Si l'image des militaires s'améliore, certains comportements attribués à des agents de la gendarmerie, notamment les rackets et les « faux frais » sur les routes, continuent de susciter de la méfiance. Ce

résultat confirme l'approche de Lipsky (2010) : les interactions ordinaires entre citoyens et agents publics sont déterminantes dans la construction de l'image de l'État. Une politique publique peut produire des effets positifs tandis que des pratiques institutionnelles vécues comme abusives peuvent simultanément fragiliser la confiance. La légitimité de l'État se construit ainsi dans une pluralité d'expériences parfois contradictoires.

La discussion des résultats conduit ainsi à nuancer la conception développée par Scott (1998) de l'État cherchant à rendre les territoires et les populations « lisibles » et gouvernables. Si les infrastructures permettent effectivement à l'État de s'inscrire dans les territoires périphériques, le processus ne s'effectue pas uniquement du centre vers la périphérie. Les populations interprètent, réapproprient et requalifient les dispositifs publics à partir de leurs propres expériences. Une école peut être simultanément perçue comme service éducatif, signe de reconnaissance du village, lieu de rencontre intercommunautaire et preuve de l'attention de l'État. Inversement, un forage peut être fortement valorisé tout en restant faiblement associé à celui-ci. La signification politique des instruments publics est donc coproduite par l'institution et ses destinataires.

En somme, les résultats permettent de valider, tout en la précisant, l'hypothèse de départ. Une infrastructure acquiert une forte valeur de symbole institutionnel lorsqu'elle combine matérialité, fonctionnalité, durabilité, attribution claire à l'État, présence d'agents publics et interactions régulières avec les populations. L'État devient ainsi symboliquement présent lorsqu'il est matériellement visible, socialement utile, institutionnellement identifiable et relationnellement accessible. Dans le Bounkani, les ACM ont contribué à cette recomposition en articulant sécurité, développement social et dialogue communautaire. Toutefois, la consolidation de leurs effets suppose de passer d'une logique de projet à une logique d'institutionnalisation durable de l'action publique. Comme le

suggèrent Migdal (2001) et Ferguson et Gupta (2002), la présence de l'État ne peut être considérée comme acquise par la seule implantation d'un ouvrage ; elle doit être continuellement produite et reproduite par les institutions, leurs agents, leurs pratiques et leurs interactions avec la société. Dès lors, l'enjeu pour le Bounkani n'est plus seulement de multiplier les signes matériels de l'État, mais de faire en sorte que ces signes deviennent des institutions durables capables de soutenir la confiance, la légitimité publique et l'intégration des territoires frontaliers à l'espace national.

Conclusion

Cette étude avait pour objectif d'analyser les processus sociaux et institutionnels par lesquels les infrastructures, les services sociaux et les dispositifs de dialogue mis en œuvre dans le cadre des Actions Civilo-Militaires acquièrent une valeur symbolique dans les représentations de l'État dans la région du Bounkani. Les résultats montrent que l'action publique ne se donne pas uniquement à voir à travers la présence administrative ou sécuritaire de l'État : elle se matérialise également dans des réalisations concrètes qui s'inscrivent dans le quotidien des populations et contribuent à façonner leur rapport aux institutions publiques.

L'analyse met en évidence une hiérarchie dans la portée symbolique des interventions. L'école apparaît comme le symbole d'un État investisseur et éducateur, tandis que le centre de santé renvoie davantage à la figure d'un État protecteur. Les consultations médicales foraines donnent, quant à elles, à voir un État proche et attentif, capable de déplacer ses services vers les populations les plus éloignées. À l'inverse, les forages, bien que fortement appréciés pour leur utilité sociale, sont moins directement associés à la présence étatique, notamment parce que les populations identifient également les ONG et les

partenaires au développement comme des fournisseurs de ce type d'équipement. Cette différenciation confirme que la valeur symbolique d'une infrastructure ne dépend pas uniquement de son utilité, mais également de sa visibilité, de sa fonctionnalité, de sa permanence et de son attribution à une institution publique identifiable.

Ces résultats permettent ainsi de confirmer l'hypothèse selon laquelle plus une infrastructure est fonctionnelle, durable, clairement attribuée à l'État, associée à des agents publics identifiables et articulée à des interactions régulières avec les populations, plus elle est susceptible de devenir un symbole institutionnel de l'action publique et de contribuer au renforcement de la confiance envers l'État. Ils montrent également que la légitimité publique ne découle pas mécaniquement de la réalisation d'un équipement. Elle se construit dans la rencontre entre la matérialité de l'intervention, la qualité du service rendu et les significations que les populations attribuent à l'action des institutions.

Sur le plan social, cette étude montre que les ACM contribuent au rapprochement entre les populations, l'État et les Forces de Défense et de Sécurité lorsque les interventions répondent effectivement aux besoins sociaux et s'accompagnent d'espaces réguliers de dialogue. Leur portée sociale réside ainsi dans leur capacité à renforcer la confiance institutionnelle, à réduire la distance entre populations et institutions publiques, à améliorer le sentiment de protection et à favoriser la cohésion sociale dans un territoire frontalier confronté à des vulnérabilités sécuritaires et sociales. Les infrastructures et services sociaux deviennent alors non seulement des réponses à des besoins matériels, mais également des supports de reconstruction du lien entre l'État et les populations.

Sur le plan utilitaire, les résultats fournissent aux pouvoirs publics, aux FDS, aux collectivités territoriales et aux acteurs chargés de la mise en œuvre des ACM des éléments

permettant d'améliorer la conception et le ciblage de leurs interventions. L'étude montre notamment qu'il ne suffit pas de construire des infrastructures : celles-ci doivent être fonctionnelles, durables, clairement identifiables à l'action publique et accompagnées de services de qualité et de mécanismes permanents de dialogue avec les communautés. Elle constitue ainsi un outil d'aide à la décision pour orienter les futures ACM vers les interventions susceptibles de produire simultanément de l'utilité sociale, de la proximité institutionnelle et de la confiance envers l'État.

En définitive, le cas du Bounkani montre que l'État devient symboliquement présent lorsqu'il est matériellement visible, socialement utile, institutionnellement identifiable et relationnellement accessible. L'enjeu dépasse dès lors la multiplication des infrastructures et des interventions ponctuelles : il consiste à assurer leur fonctionnalité, leur continuité et leur appropriation institutionnelle. La pérennisation des services sociaux et des cadres de dialogue apparaît, à ce titre, comme une condition essentielle pour transformer les effets conjoncturels des ACM en une présence durable de l'État, capable de consolider simultanément la confiance institutionnelle, la cohésion sociale et l'intégration des territoires frontaliers du Bounkani à l'espace national.

Références bibliographiques

BOURDIEU Pierre, 1993, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96-97, pp. 49-62.

FERGUSON James et GUPTA Akhil, 2002, « Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality », *American Ethnologist*, vol. 29, n°4, pp. 981-1002.

LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (dir.), 2004. *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris.

LIPSKY Michael, 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th Anniversary Expanded Edition, Russell Sage Foundation, New York.

MIGDAL Joel Samuel, 2001. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, Cambridge.

SCOTT James Campbell, 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven.

SONET-CI, 2026. *Évaluation des effets des Actions Civilo-Militaires réalisées dans la Zone Opérationnelle Nord sur le lien de confiance entre les Forces de Défense et de Sécurité et les populations : Rapport final*, Expertise France/SONET-CI, Abidjan.