Section Thématique n°30 : « Penser l'Action Publique » en contexte africain

Pr Dominique Darbon, Sciences Po Bordeaux/ LAM

d.darbon@sciencespobordeaux.fr

L'état de l'état dans l'analyse des politiques publiques : regard croisés à partir des états et sociétés fragiles notamment africains

Version Préliminaire-Ne pas citer

> « *We need to cut off the king's head; in political theory it still needs to be done » Foucault.Michel, Truth and Power*, in *Power*, ed J.D.Fearson, New York, The New press, 2000.
>
> «*Here trust suddenly pops up as a key variable that we took for granted for a long time* (Giddens, 1991;Warren, 1999)" (Marteen Hajer, 2003, p 1854)

Toute l'analyse du *policy process* et des *public policies* se focalise sur le rapport au « *public* », c'est-à-dire à la chose publique ou à l'autorité publique, à ce que nous traduisons par Etat en Europe continentale et qui donne sa spécificité à un ensemble de décisions érigées en enjeux communs. Toutes les définitions classiques des politiques et de l'action publique en conviennent en insistant sur la présence de l'autorité publique et le règlement de questions inscrites à l'agenda public et demandant un traitement public et politique (Meny et Theonig ; Hill ; Sabatier et Jenkins-Smith ; Muller ; Hassenteufel ; Massardier ; Duran)

Cette présence de l'état ou de l'autorité publique semble cependant contestée et se réduire. Depuis les années quarante la science administrative, les *decision studies*, la sociologie des organisations, le management public et les développements théoriques et empiriques de l'analyse des politiques publiques ne cessent de soumettre l'Etat à réévaluation. Les travaux de politiques publiques portant tant sur les pays du nord que les ESF (états et sociétés fragiles)[1] semblent contourner l'état pour se polariser sur la sociologie des acteurs, des élites, des groupes dirigeants, et la sociologie des réseaux et des alliances construits par des acteurs rationnels, libres de leurs choix stratégiques et de leurs alliances.

[1] On appelle états et société projetés, ces structures politiques de forme étatique constituées dans certains espaces africains par projection de modèles institutionnels des métropoles coloniales sans effort d'y intégrer les formes et modalités de régulation locales. Pour simplifier, ces états sont aujourd'hui ceux qui sont les plus fragiles institutionnellement, et qualifiés abusivement par l'opposition (weak states, strong societies).

On peut voir dans l'importance accordée où tout acteurs et aux jeux d'acteurs, l'impact de l'idéologie néolibérale et de des principes développés par Von Hayek, dont l'analyse des politiques publiques ne serait que l'une des expressions matérielles indirectes. On peut y voir aussi la persistance de la difficulté à penser l'état dans sa complexité et dans le contexte particulier de l'état capitaliste néolibéral globalisé (Abrams, 1970 ; Miliband, Foucauld, Hill). Ces deux explications ne sont sans doute pas exclusives l'une de l'autre mais elles demandent à être testées. Le plus souvent, l'Etat apparait comme un acteur non défini, une ombre tutélaire simplement évoquée, dont on ne peut pas se passer et qu'on traite finalement comme une « black box » (Hall), sans prendre en compte la complexité de ce qui demeure avant tout « une entreprise de domination » au sens propre du terme.

Penser l'état n'est pas facile alors que nous n'avons cessé dans toute une suite de travaux parfaitement légitimes depuis les années 1940 de le désanctuariser, de le décentrer, de le démembrer et de le démystifier. Pourtant, la présence de l'état ne cesse de s'imposer au point d'amener certains auteurs à la questionner à nouveau (King et Legalès, 2011) et à réactualiser l'idée que faire de l'analyse des politiques publiques n'est finalement pas autre chose que de construire par les policies une sociologie de l'état, de la chose publique et même une sociologie historique de l'état à partir d'un objet, d'un processus particulier. Dans cette situation, l'analyse comparée de la manière d'interroger le policy process dans le monde développé et dans les états et sociétés fragiles (ESF) notamment en Afriques, est susceptible de contribuer utilement à une meilleure compréhension des enjeux. En effet des expériences inversées du traitement des politiques publiques et du policy process et de l'état s'y sont poursuivies. Dans le monde développé, on semble redécouvrir des interrogations sur l'état dans la production des politiques publiques, après avoir passé des années à le déconstruire et à le contourner pour se focaliser sur le fonctionnement, les processus du policy process (Hajer ; Hajer et Wasseman ; King et Legalès, 2011; Caroll ; Lascoumes et Legalès). Dans les ESF africains, on découvre l'analyse du policy process et de ses méthodes depuis une petite dizaine d'années, après avoir passé des années à débattre de l'un état toujours critiqué et remise en cause mais toujours au cœur des enjeux politiques (politics) sinon de la production des politiques (policies). Le regard sur les politiques publiques vu des ESF africains conduit le plus souvent à les considérer comme essentiellement externalisées, essentiellement confisquées par une société civile envahissante, ou soumise à la tyrannie du patrimonialisme. L'analyse du politique dans les ESF africains s'est essentiellement bâtie sur la discussion de l'état dilué dans la société sous différentes formes (de Bayart à Lund en passant par toutes les formes d'analyses « du bas » et du haut (Luc Sindjoun, Romain Bertrand..). Les politiques publiques, ou les organes, fonctions et matérialités étatiques n'ont fait l'objet que de peu de travaux au profit des analyses portant sur les jeux de pouvoirs, d'acteurs, de domination, sur les manières de produire le politique par la résistance, par les contournements, par les forum shoping…Les travaux les plus récents poursuivent cette tradition mais tendent dans une perspective anthropologique à faire fondre cette interrogation centrale sur l'état dans une collection de pratiques sociales certes passionnantes mais oubliant l'interrogation de sociologie historique de l'état (Lund ; Hyden, 2006 ; Birschenk et Olivier de Sardan, 2014). L'objet politique publique dans ce type d'état est alors contesté, voir nié (Hyden, 2006). Curieusement les analyses de l'état et des politiques publiques au nord et dans les ESF africains se retrouvent désormais autour d'un impensé étatique qui ne concernait pas jusqu'ici les ESF. Or le croisement de littératures qui s'ignorent le plus souvent permet de questionner cet état dont les formes, les fonctions, les modalités d'action ne cessent de se recomposer en

lei avec ses environnements pertinents et sa société. Il s'agit ici de questionner à partir de ces littératures, la centralité de l'acteur dans les politiques publiques en adoptant une posture néo institutionnaliste constructiviste (Hay & Wincott, 1998). Il ne s'agit pour autant pas de nier la place de l'acteur dans le policy process mais d'interroger aussi les conditions de définition des positions et des intérets ou les conditions d'existence des marchés de quelque nature qu'ils soient. Cela signifie que si les jeux d'acteurs sont essentiels dans la compréhension du policy process, ils doivent s'appuyer sur un travail d'interprétation des institutions et des paradigmes dominants. L'analyse des trois i (institutions, interactions, idées) popularisée notamment par Surel et Parlier ne doit cependant être menée qu'en les considérant comme étroitement associés et dépendants les uns des autres dans une lecture de type néo institutionnel historique. Comprendre et mener l'examen du policy process dans l'ensemble de son déploiement (de la construction des problèmes à la mise en œuvre) et de ses espaces dans les ESF africains et ailleurs suppose ainsi de repenser l'état théoriquement et dans sa relation avec la société font de l'étude du policy process une expression directe de la sociologie de l'état.

I Réinterroger l'Etat : de l'état à l'autorité publique

King et Le Galès (2011) se demandent dans une interrogation qui en dit beaucoup sur l'état de la sociologie de l'état, «Pourquoi s'intéresser à l'état ? » p 454. La question peut sembler provocatrice pour des politistes dont un des objets centraux d'analyse est classiquement l'état. Elle peut aussi sembler particulièrement provocatrice pour des auteurs travaillant sur les policy process en afriques et les états et sociétés fragiles pour lesquelles la sociologie de l'état et de ses conditions historiques de formation est inscrite au cœur des interrogations sur la fabrique des politiques publiques (Latoures 2008, Demange, 2010 ; Ndiaye, 2012 ; Nakanabo Diallo, 2013 ; Provini, 2015 ; Hugon, 2015 ; Hrabanski.Marie & Bidaud.Cecile, 2014). Pourtant elle est singulièrement légitime. Elle ne fait que traduire les difficultés de la perception du politique et de la politique et tout particulièrement de l'état dans un contexte capitaliste néolibéral globalisé, que Peter Hall résume ainsi : "*Recent work that focuses our attention on the state has been of great value, but the state at which we are now looking largely remains a black box*" (Hall 1993 : 275).

1°) La déconstruction de l'état

Le rapport à l'état est en effet d'autant plus complexe qu'il est affecté par deux phénomènes différents mais liés : d'un côté, l'idéologie néolibérale dominante depuis le milieu des années 1970 et le triomphe de la pensée de Hayek, valident le principe d'un état sur le reculoire, d'un état régulateur, voir minimal. De l'autre, affectée par cette nouvelle manière dominante de percevoir le rôle de l'état (tout comme c'était le cas inversement dans la période du Welfare state (Wayne Parsons, 1995), la recherche n'a cessé de déconstruire l'état en le soumettant à des analyses convaincantes de démembrement, de décentrement et de démystification. L'interrogation sur l'état marquée par les résultats de longue durée des travaux d'analyse des politiques publiques a tendu dans la continuité de la science administrative, de la sociologie des organisations, de la sociologie de la décision et du management à désagréger l'état, à le

repousser l'état à la marge de l'activité sociale, à le décentrer, bref à le réduire toujours davantage tant dans sa réalité organique, que fonctionnelle et matérielle voire symbolique.

-Organiquement, l'état n'est plus accepté comme une entité homogène, cohérente, et unitaire. L'administration est en miettes, l'état démembré, ramené à sa diversité sectorielle et territoriale fondamentale, à sa réalité organisationnelle qui en fait l'enjeu d'une multitude de jeux de pouvoirs structurés sur les différents secteurs, territoires et intérêts constitués (Pierre Sadran). L'un des principaux apports de l'analyse du policy process depuis les années 1930 dans les pays développés, est d'avoir déconstruit la vision d'un état homogène, cohérent, et tout puissant pour en faire un produit social comme les autres et souligner l'impact des environnements pertinents sur les décisions, les configurations et la redistribution des rôles de ses différentes expressions (Selznick, Lindblom, Lipsky, Thoenig Spanou). Cette conception de l'état est désormais en bonne partie acceptée dans les ESF chez les auteurs travaillant sur les politiques publiques.

-Fonctionnellement, l'état a perdu son label d'entité « bienfaisante, bienveillante et omnisciente » et voit une partie de ses fonctions remise en cause. Dans tous les cas il ne doit plus ramer mais au mieux gouverner (Osborne), et réguler. Les fonctions naturelles de l'état ont fondu au point d'affecter y compris ses missions régaliennes, au profit d'autres acteurs plus performants bénéficiant de délégations, d'externalisation, de privatisation, de cogestions ou de toute une gamme d'actions de décharge.

-Matériellement, le mode de gestion étatique spécifique, surtout présent dans le monde de tradition européenne continentale, n'a cessé de se réduire pour être largement remplacé par le principe du marché producteur de toute régulation et y compris de l'intérêt général. Le mode de gestion de l'état, ses modes d'action spécifiques (acte unilatéral, action réglementaires, droit public) sont remis en cause au profit de techniques managériales largement empruntées au privé (NPM) favorisant le contractuel et la gestion par le droit privé.

-Symboliquement enfin, la valeur étatique n'a cessé de perdre du crédit avec la remise en cause du Welfare state et la prééminence des formes de régulation par le marché.

2°) Les enjeux de la déconstruction de l'état

Ces mutations analytiques de l'état présentent de nombreux avantages. Outre le décryptage de la boite noire ainsi partiellement réalisé, elles permettent de comprendre les contradictions qui peuvent apparaitre dans les politiques publiques, les confrontations de référentiels ou de paradigmes concurrents, les conflits d'intérêts, la coexistence et les évolutions des narratives, les changements permanents à l'œuvre. Un état ainsi reconstruit ne peut que se traduire par des intérêts divergents, des hésitations, des confrontations de référentiels, une forte pluralité normative, tout cela expliquant la complexité des jeux publics et permettant notamment dans les ESF de ne pas se focaliser uniquement sur des explications globales de mauvaise organisation ou de patrimonialisation. Cette perception permet ainsi de se doter d'une vision beaucoup plus intégrée des relations état / société dans l'analyse des politiques publiques et de se persuader de leur intrication intime, secteur par secteur, espace par espace.

Par ailleurs, la recomposition politique de l'état et sa compréhension comme une entité sociale complexe, obligent à s'intéresser à l'ensemble des acteurs qui agissent à la fois comme

partenaires et comme actionnaires de l'état. L'état négocie avec ces autres acteurs non étatiques - qui sont aussi pour certains ses agents, qui ne cessent de voir leurs activités s'accroitre en bénéficiant par décharge ou par délégation (Hibou) d'une partie des fonctions acquittées jusqu'alors par l'état ou menée de manière unilatérale. La technicisation et la professionnalisation accrue d'une partie de ces acteurs privés qui ont appropriées les procédures et instruments publics d'une part, et d'autre part l'implication croissante des publics dans la délibération publique soit par délégation, soit par participation ne cessent de discuter la capacité d'un Etat démythifié à revendiquer le rôle dominant et central dans la production des politiques publiques et la conduite du policy process. L'intrication de l'état et de sa société apparait fortement au-delà de leur séparation légale et historique, l'état apparaissant toujours davantage comme une entreprise de domination d'un ensemble de groupes sociaux dont il est aussi fondamentalement dépendant pour réussir. Le monde des politiques publiques apparait ainsi toujours moins sous les traits d'un état imposant ses options à la société et toujours davantage sous ceux d'une autorité publique éventuellement organiquement différenciée de l'appareil d'état, validant les règles et décisions arrêtées par une multitude d'acteurs (Massardier, 2003) aux intérêts divergents au cours de négociations, arrangements et compromis et cherchant à faire prévaloir leurs intérêts et à consacrer leur domination.

L'étude des politiques publiques depuis les « états et sociétés fragiles » et notamment des Afriques ne remet pas en cause ces analyses, bien au contraire, mais elle se construit sur une posture vis-à-vis de l'état très différente et génère un regard différent. La prétention de l'état à exister comme structure organiquement, matériellement, fonctionnellement et symboliquement dominante et toute puissante n'a guère résisté à l'analyse politique dans les ESF africains depuis les indépendances (Balandier ; Migdal, Myrdal, Reno, Jackson, Rosberg, Médard). Les états à « adjectifs » (faible, ghost, failed, collapse, soft, patrimonial, prédateur, void, etc) ou à métaphores (politique du ventre, stratégie du désordre…) traduisent ce regard dominant d'un état sous suspicion. Etudier le policy process dans ce type de structure est une manière de procéder à la sociologie d'un état incertain, au décryptage de sa trajectoire plus ou moins aléatoire, puisqu'on ne peut jamais supposer qu'il produise des injonctions légitimes validées par ses capacités de domination et l'allégeance des citoyens comme on le fait le plus souvent dans le monde développé. Analyser ces politiques publiques dans ces états en formation (Lonsdale), est une manière de dévoiler la présence de l'entreprise de domination étatique par ce qu'elle fait ou ce qu'elle fait faire, plutôt que par ce qu'il se dit être, c'est-à-dire en prenant en considération aussi bien les activités que l'appareil politique et administratif officiel réalise que les pratiques sociales de l'état que déploie « le bas », les appropriations locales de l'état par les locaux (Bayart ;Bayart, Mbembé, Toulabor ; Mbembé ; Tréfon, Darbon, Reno). En cela la proximité avec certains travaux d'historien du politique comme Maurice Agulhon est évidemment très proche.

Le manque d'état consistant, indissociable de la faiblesse corrélative de la société civile et de l'espace public, conduit tout d'abord à se demander si les politiques publiques existent. Que peut-il en effet y avoir de « public »dans des « publics policies » largement influencées voire produites à l'extérieur (y compris dans la mise à l'agenda public) () et submergées par ailleurs par des forces sociales diverses, fragiles, hétéroclites, qui ne cessent d'imposer à un état

qu'elles emprisonnent[2] (Goran Hyden, 2006 ; Patrick Chabal et Pascal Daloz ; en partie Lund) leurs référentiels leurs world views, leurs intérêts, leurs rationalités spécifiques construites sur une forte diversité de référents normatifs ? Goran Hyden ou Patrick Chabal et Pascal Daloz concluent pour leur part ouvertement à la fois à l'inanité de l'état et à l'absence de politiques publiques (Hyden, chap 6). L'essentiel des autres auteurs travaillant sur les ESF en Afrique consacrent l'existence d'un état « à adjectifs » et le plus souvent restent vagues sur la question de l'existence ou non de politiques publiques. L'état dans les ESF africains est clairement un objet politique et non pas un producteur de politiques (Bayart, Hyden, Bates, Reno, Englebert). Les thèses proposées par exemple par Thomas Birshenk et Jean Pierre Olivier de Sardan (2014) ou par Christian Lund, montrant comme les activités privées et publiques sont entremêlées au point de rendre floues les frontières public / privé et de générer des « *twilight institutions* », une « *gestion de la confusion* » (Paul Mathieu), « une stratégie du désordre » (Chabal et Daloz) s'inscrit dans la perspective des approches dites « par le bas » classiques sur l'Afrique. Elle n'est en rien choquante dans une perspective de « public policy » qui n'a cessé de se construire sur ce type de déconstruction de l'état même si hélas les auteurs ne s'y attardent guère. Lund constate que de nombreuses *« institutions have a twilight character: they are not the state but they exercise public authority. They defy clear-cut distinction. In fact, as we venture to study the political contours of public authority and the political field in which it is exercised, we are saddled with a paradox: on the one hand, actors and institutions in this field are intensely preocupied with the state and with the distinction between state and society, but on the other hand, their practice constantly beffudle these distinctions*» (p.1). Etat et organisations de la société sont ainsi "blurred" dans ces états et société fragiles marqués par la fragilité des deux éléments, leur fort pluralisme normative, la différenciation des référentiels et pourtant leur complémentarité étroite par différentes formes allant de l'allégeance, au clientélisme, du néopatrimonialisme à l'organisation légale bureaucratique etc… Le constat de ces métissages, de ces arrangements et réinterprétations du monde de l'état et de celui des sociétés, est très ancien et remonte aux premières années de la colonisation où commençaient à se métisser «manières de blancs et manières de noirs » pour former un malaise général pour reprendre les mots de Delavignette (), prolongés par les travaux sur le SASF de Sally Falk Moore et des anthropologues du droit (), puis par la sociologie dynamique de Balandier (), et les approches par le bas des années 1980 2000 (C. Coulon). D'une certaine manière, ces travaux récents de socio-anthropologie de l'état et de l'administration (Darbon ; 1999 ; Darbon et Olivier de Sardan) soulignent une forme de piétinement de la recherche. On continue à se focaliser sur ces métissages, ces pratiques d'appropriations par les individus….déjà étudiées de longue date alors que force est de constater partout dans les ESF africains que non seulement l'état y est de plus en plus présents organiquement et fonctionnellement sur le territoire, mais que sa présence matérielle s'y renforce par la présence de politiques publiques (santé, éducation, agriculture et sécurité alimentaire, eau, sécurité, transports) et que sa présence symbolique transpire comme le montre l'analyse que fait Lund de toutes les pratiques sociales des acteurs. L'enjeu est bien celui de la compréhension de l'imposition toujours croissante sur son territoire et sa population d'un Etat défaillant, une question à laquelle ne cesse par exemple de se confronter Pierre Englebert dans sa recherche de l' « enduring authority of weak states » (2011). C'est à une sociologie historique de l'état que conduit l'analyse des politiques publiques en proposant

[2] Cette thèse est montée en bonne partie sur la base des analyses classiques de l'état proposées de manière très pertinentes par Badie et Birnbaum ()et par Birnbaum ()

de s'attaquer directement à la manière dont le projet de domination étatique et les partenaires sur lesquels il doit compter par soumission, acceptation et soutien parviennent à faire société et pouvoir institué.

On arrive donc via des perspectives et des procédures scientifiques très éloignées et une quasi-absence de croisement des littératures du nord et sur les ESF à un constat singulièrement proche dans les deux blocs de travaux. D'un part, la production des politiques publiques est inséparable de formes de dilution de l'autorité publique dans ses partenaires qui garantissent l'identification des enjeux et perceptions communs, leur traitement et la légitimité à la fois des programmes d'action et des modalités d'action utilisées. D'autre part cette dilution n'apparait pas comme un affaiblissement de l'état, ni au nord ni dans les ESF, mais simplement comme une forme particulière de l'action publique. Pourtant, outre la quasi-absence de comparaisons, on ne peut que constater des écarts radicaux d'interprétations entre les policy process au nord et dans les ESF. Au nord, ces formes de négociations, de compromis et d'arrangement systématiques relèvent de la gouvernance et de la rationalisation des formes de l'action publique, voire de l'invention d'un nouveau paradigme démocratique participatif à vocation globale (Blondiaux et als ; Hajer & Wagenaar 2003) ; dans les ESF et notamment les ESF africains elles sont apparentées à l'absence de gouvernance, au désordre et à son instrumentalisation, à la corruption, à la privatisation de l'état et au néopatrimonialisme ou à la capture de l'état par sa société. Comment expliquer cette différence de perceptions ? N'y a-t-il pas au-delà des spécificités contextuelles radicales et des trajectoires étatiques, des enjeux interprétatifs communs sur la manière dont se produisent réciproquement l'état et « sa » société?

3°) Le changement de condition de l'état

La conception d'un état déconstruit et diffusé au sein de sa société via la notion partiellement dématérialisée d'autorité publique est déterminante parce qu'elle interdit de penser l'Etat, la société ou les groupes sociaux et les individus qui se mobilisent pour la production de politiques publiques comme des objets à connexion limitée. Dans le monde développé comme dans les ESF africains, l'état apparait morcelé, délégué, privatisé, repoussé…au point qu'on ne sait plus très bien où se loge l'autorité publique et comment elle se construit. L'étude des politiques publiques insiste sur la sectorisation, la territorialiation et la différenciation des échelles (au-delà de la multi-level governance) pour souligner la différenciation, la spécification, l'éclatement de sous espaces sociaux construits selon leurs propres règles par les acteurs qui y ont à faire et autour de représentations (référentiels locaux) particuliers. L'éclatement est tel qu'aucune unité ne semble exister entre eux et que chaque enjeu doit faire l'objet d'une négociation très large entre les acteurs portant aussi bien sur l'objet, que sur ses enjeux, sur les cadres de la négociation que sur les règles du jeu et les valeurs culturelles et les principes moraux de l'action, constatent Hajer et Hajer et Wagenaar bien après les remarquables travaux proposés notamment par les anthropologues du droit des ESF ou sociétés des suds sur le pluralisme normatif, juridique et moral et leurs effets organisationnels et décisionnels (). Dans son analyse passionnante de l'action publique, du « policy process » à l'heure de la gouvernance généralisée et de la globalisation mais hélas totalement ignorante des travaux menés sur ces points dans les ESF africains (Hajer ; Hajer, M.A. and H. Wagenaar, eds. (2003), Hajer constate que les nouvelles formes de l'action publique

mondialisée et déterritorialisée obligent les acteurs à devoir désormais négocier au-delà des simples enjeux en cours d'instruction (agenda setting), les conditions, les règles et les valeurs autour desquelles la négociation pourra se dérouler, bref les principes de régulation des interactions. Il écrit: «*We can here recognize three dimensions to what goes on in a policy deliberation: (1) it is an exchange of pros and cons of particular solutions and is concerned with understanding the different viewpoints from which the various claims are made; (2) it contains a negotiation of the rules of the game; and, (3) in light of the above it is also a matter of cultural politics: it is a string of moments at which people discuss and negotiate value commitments, and either discover or develop shared understandings and adherences or not. In a society in which territorial synchrony can no longer be assumed policy deliberation becomes a prime site of integration and trust." p.183.* Cette analyse rappelle trait pour trait les études des politistes travaillant sur les ESF en Afrique. Chaque rencontre entre acteurs, et notamment entre acteurs de l'état et acteurs des groupes sociaux non étatique se traduit par une confrontation de valeurs, de principes, de référentiels, de systèmes normatifs leur imposant de tenter de construire une grammaire commune quitte à passer par des formes de régulation personnalisées ou néopatrimoniales. Elle impose de poser la question de ce qui peut unir, rassembler des acteurs éclatés cognitivement et en termes d'intérêts, assurer la constitution de ce trust fondamental dans la constitution de la société (Giddens). La réponse de Hajer est conforme au NIE le plus classique, tout en ouvrant sur les effets symboliques de l'état. Il conclut en effet : *"With hindsight we see how the 'normal politics' of the postwar era could mostly rely on the trust and confidence that people collectively stored in or derived from constitutionally embedded institutions*.", p184".

Ce constat, finalement assez naïf sur le rôle des institutions constitutionnelles, présente surtout l'intérêt de montrer comment les institutions politiques orientent les perceptions, préférences et actions des acteurs. L'analyse néo institutionnelle constructivistes, permet de montrer que cette situation n'a finalement pas fondamentalement changé, le déclin de la matérialité des institutions politiques ne signifiant pas automatiquement le déclin de leur pouvoir disciplinant. Ce type d'analyse montre alors que les acteurs construisent partout des règles du jeu, qui assurent la stabilisation dans le temps des interactions entre les acteurs et une prévisibilité de l'action de chacun. La dilution de l'état dans une autorité publique de plus en plus dématérialisée n'est rendue possible à la fois que par une autonomie minimale de l'état et de la société et par la puissance de l'entreprise de domination étatique dont l'attrition matérielle (partielle) est compensée par une capacité symbolique croissante permettant de construire du trust, c'est-à-dire de l'anticipation des actions des autres, de la prévisibilité. L'entreprise de domination étatique est matériellement repoussée mais parvient à être si légitime qu'elle y est entièrement méconnue pour reprendre une expression de Pierre Bourdieu, c'est-à-dire systématiquement consacrée par des acteurs qui ne cessent de s'y référer. La capacité à s'accorder sur les enjeux, à les ériger à l'agenda politique, à proposer des formes de traitement discutables mais acceptables et à réaliser une mise en œuvre négociée souligne l'existence de mécanismes sociaux globaux de régulation qui rendent possibles ces convergences. La disciplinarisation (self restraint) de l'individu, est l'expression et la condition de cette capacité de cadrage des choix et préférences d'individus qui conduit à rendre possible la consécration de l'ordre sans présence directe matérielle de l'état, remplacé qu'il est par une autorité publique déléguée, exercée par la pression de chacun sur lui-même et celle des attentes de chacun sur le comportement approprié des autres. Dans les ESF africains, la faible autonomie relative de l'état et de la société associée à la légitimité limitée du projet

de domination étatique, renforcent les capacités de négociation de l'ordre établi, réduisent la prévisibilité des actions et limitent les effets du contrôle sur soi et du contrôle de chacun sur les autres. L'effet désordre est d'autant plus fort que l'appareil d'état ne dispose pas de moyens matériels d'action structurellement puissants permettant de réactiver la menace physique de l'intervention et qu'il est lui-même affecté par une légitimité limitée de l'ordre qu'il est supposé revendiqué. Cela ne signifie pas que le projet de domination étatique dans les ESF soit un échec, bien au contraire, il ne cesse lui aussi de s'implanter même si de manière déviante comme le remarquent par exemple William Reno, Théodore Tréfon, Lund…..darbon etc. L'obtention des résultats (output) particuliers d'une politique publique peut être limitée, son impact est significatif puisqu'il contribue à diffuser l'ordre public.

La comparaison offerte par l'étude des politiques publiques au nord et dans les ESF permet d'interpréter ce qui se passe dans les ESF mais bien au-delà de revenir sur le rôle de cet acteur bien particulier qu'est l'état dans le policy process en général. Comment comprendre la complexité de ces états et sociétés fragiles des Afriques marqués par la force de la dialectique ordre / désordre et l'apparente inanité de l'état d'une part, et d'autre part la capacité de l'entreprise de domination étatique à se diffuser partout dans les populations et sur le territoire, et la « capture » des populations et leur allégeance croissante à un état qui semble pourtant doté de bien faibles capacités ? Au-delà de l'ordre installé dans un secteur donné par les interactions entre acteurs « qui y ont à faire » et qui se confrontent sur la base des ressources dont ils disposent pour capter le pouvoir, que ce soit dans les états développés ou dans les ESF africains, comment s'articulent entre eux pour constituer un espace sociale commun, les multiples espaces sociaux qui coexistent, les différents champs, secteurs et territoires que ne cessent de nous décrire aussi bien la sociologie de l'état, l'analyse des politiques publiques que l'anthropologie du droit et toujours davantage la géographie? Comment s'articulent les référentiels locaux sectoriels entre eux et entre eux et le référentiel global sectoriel pour parler comme Pierre Muller ? Ou comment se réconcilient des world views que rien ne semble rapprocher pour parler plutôt comme des anthropologues qui ne postulent pas comme le politiste l'existence d'un emboitement, d'une mise en musique ? ([3]) Qu'est ce qui les rend compatibles entre eux sinon convergents au point de permettre aux acteurs de passer dans leurs pratiques quotidiennes d'un espace à un autre sans être totalement pris au dépourvu par le mode d'organisation du nouveau sous-secteur et en pouvant même interpréter ce qui s'y passe et anticiper les choix, comportements et actions appropriés ? A toutes ces questions deux réponses s'imposent :

-D'abord il existe un certain nombre de dispositifs ou d'instruments portés par des groupes sociaux particuliers (élites technocratiques et politiques, bureaucrates, entrepreneurs politiques de tout acabit…) qui vont jouer un rôle de lien ou de proximité. Les acteurs en compétition et en négociation produisent leurs règles du jeu permettant de réguler leurs interactions. Ces règles peuvent éventuellement s'institutionnaliser c'est-à-dire parvenir à s'imposer durablement dans les pratiques quotidiennes des acteurs comme « appropriées » (Dimaggio & Powell), en partie parce que leur usage répété conduit à les transformer en routines, en ce qui est perçu comme devant être fait, et en partie parce qu'elles sont « appropriables » parce que proches d'autres règles existantes ce qui renforce celles-ci et conforte celles-là (Darbel et Schnapper homothétie et de Di Maggio et Powell de institutional

[33] On renvoie ici aux débats passionnants sur le pluralisme juridique et ses interprétations : Griffiths, Leroy ; Von Benda Beckman, Vanderlinden.

isomorphism). Ce sont ces régularités appropriées et appropriables qui forment les institutions qu'on assimile ici à des dispositifs de domination de caractère institutionnel qui expriment les jeux que jouent les acteurs in compétition. On pourra ainsi considérer que dans un espace donné tous les espaces sociaux, champs, fields ou secteurs sont régulés par des régularités relativement proches et compatibles pour des raisons culturelles, de reproduction de routines, d'homothétie ou d'isomorphisme institutionnel. Cette première explication offre des interprétations très intéressantes mais qui demeurent incomplète. Elle ne dit rien des conditions de la structuration des intérêts par les acteurs, des modalités de production de la culture, des raisons qui conduisent les individus à reproduire / re-produire une pratique au point de l'ériger en routines (Giddens), des modalités qui président à l'articulation du référentiel sectoriel et du référentiel global en RGS (Muller, 2005). Vu des ESF marqué par un pluralisme normatif, culturel, juridique et moral, cette capacité à produire de l'unité apparait particulièrement fascinante et mystérieuse. Ce qui oriente, contraint ou habilite, les perceptions, les préférences et les comportements et actions des individus en société n'est pas véritablement explicité, sinon par une rationalité supposée, fortement remise en cause théoriquement.

-Liée à ce premier point, une seconde réponse s'impose : Ce qui traverse toute cette hétérogénéité sociale en lui donnant un référent commun, c'est l'existence d'un projet de domination de caractère institutionnel, aussi faible soit-il, mais agissant comme une idéologie dominante de manière hégémonique ; et parvenant à se diffuser à travers ses modes d'organisation, ses procédures, ses dispositifs, ses instruments utilisés par les acteurs privés dans leurs pratiques sociales quotidiennes sans qu'ils ne mesurent le plus souvent à quel point ils assurent le succès de la domination étatique. Par exemple la reproduction dans les ESF africains des formes bureaucratiques plus ou moins déformées, par les ONG locales (Siorat), les organisations religieuses (Mayrargue), les mobilisations sociales (Siméant) témoignent de la capacité de l'entreprise étatique à diffuser ses normes, ses formes d'action et ses représentations. Tout comme le comportement des acteurs marchands face aux taxes et perceptions dont ils font l'objet (Englebert, 2009). Les formes modernes ou néolibérales globalisées que revêt l'état, telles que validées par la sociologie de l'état et l'analyse des politiques publiques, ne font que traduire non pas un déclin de la capacité de l'état mais un changement des formes d'exercice du pouvoir d'état, au nord comme dans les ESF. Là où certains travaux perçoivent une confusion, une perte d'état dans un monde obscure, d'autres y voient au contraire et de manière plus convaincante, une consécration voir une confirmation du projet de domination (Ferguson, Tréfon, Nakanabo-Dillao, Darbon, Hibou, Peters & Pierre, Migdal, Barker & Van Klinken), permettant d'identifier distinguant un état en pleine action sous de formes parfois évanescente, un stateless state (), un état fantôme, une ombre de l'état fantôme ().

Cette analyse s'inspire d'interprétations constructivistes proposées par Pierre Bourdieu (ce qui est légitime est ce qui est méconnu comme tel), Michel Foucault, ou Ferguson, ou d'inspirations néomarxistes (Miliband, Abrams, 1970 ; Baldwin). L'état est une entreprise de domination fonctionnant bien selon les trois types de pouvoir identifiées classiquement (Dahl, Bachrach & Baratz, Lukes et Goventa) mais agissant dans la configuration néolibérale globalisée plus sous cette troisième voie grâce à son appropriation par des « proxys » (individu, organisations internationales, entreprises) qui travaillent pour eux mais en fait pour lui en diffusant ses représentations, ses modes de gouvernement, ses instruments et catégories

de l'entendement, bref son idéologie. L'Etat agit bien comme le note Philip Abrams (1970) avant tout comme une entreprise idéologique à forte capacité performative. Il apparait ainsi dans son immatérialité. Cette idéologie étatique est propagée par ceux qui y ont intérêt et entretenue par ceux qui en font usage en le méconnaissant. Mieux elle peut prendre des formes radicalement différentes et se présenter aussi bien derrière l'image du Welfare state que de l'état néolibéral. Bref, il faut reconsidérer l'état comme une idéologie (state idea) autour de laquelle se battent des groupes dominants tentant d'imposer leur pouvoir, véhiculée par des instruments donnant lieu à des pratiques sociales stabilisées et donc partiellement matérialisées, et appropriées (au double sens du terme *appropriatness* : idoines et incorporées, Dimaggio & Powell). Cette question du « pourquoi ça marche malgrè tout ? », du qu'est ce qui fait tenir l'ensemble en dépit de tout ? qui structurent nombre de travaux du sud, est redécouverte récemment dans le monde développé globalisé, sectorialisé et « deterritorialisé » () par de nombreux auteurs qui reviennent sur la recherche des règles de la régulation. Marteen Hajer redécouvre ainsi par le constat de la multiplication des acteurs, de leurs référents et des formes de régulation qui semblent échapper à toute régulation, à tout principe de convergence, l'institution au sens le plus classique et restreint du terme, comme une partie des tenants de la New Institutional Economics, tandis que Lund attribue la notion d'institution à toute forme d'organisation dans les ESF, quelle que soit leur nature et leur statut. En réalité ces deux auteurs, comme ceux réunis dans la revue française de sociologie (2011) posent la question de la régulation. Ils s'intéressent à la même question fondamentale du lien social, du trust, qui est au coeur des interrogations des spécialistes des états et sociétés fragiles. L'action sociale ne peut se réduire uniquement à l'accumulation de jeux éclatés qui convergeraient naturellement vers un ensemble global, cohérent et prévisible, pas plus qu'elle ne peut être attribuée aux seuls effets de la dépendance ou de l'extranéité. En réalité, dans le nord développé globalisé, contrairement à l'inquiétude de Hajer, l'Etat ne disparait pas plus que dans les ESF, bien au contraire montrent par exemple Peters et Peter pour la gouvernance () ou Massardier dans l'analyse de l'action publique. Dans le monde développé, une régulation produite directement ou indirectement par l'entreprise de domination s'exprime comme principe hégémonique, bénéficiant du processus de *self restraint* incorporé par les individus au cours de leur processus d'institutionnalisation des acteurs. L'orientation des préférences et des perceptions et actions se traduit toujours comme le rappelle Peter Baldwin par une association changeante de régulations externes et de régulations internes, d'effets incorporés générant l'allégeance des dominés à l'ordre établi et d'injonctions issues des dominants imposant leur domination (Baldwin.Peter, 2005, 12-33). L'analyse historique proposée par ce dernier souligne à quel point les variations entre contrôle externe et contrôle interne (*self restraint*) des actions des individus au sein des entreprises de domination étatique ne cessent de varier dans l'espace et dans le temps (Baldwin). Il s'agit ici d'étudier ensemble tous les aspects de la présence étatique pour comprendre comment l'ordre étatique agit alors même qu'il semble noyé dans des réinterprétations sociales très éloignées de ses règles, principes et de sa nature. Il en est de même dans les ESF où l'absence a priori d'état se conjugue pourtant avec une présence toujours plus forte de l'état. Jean Coussy peut ainsi noter qu'un état minimum économique n'est pas forcément un état politiquement faible, et peut par ses « ruses » au contraire se voir confirmé en permanence (in Bayart.Jean-François, 1994, p.233) tandis que le débat sur la notion d'état fort rebondit via des thèses soulignant la complexité de la notion. Il est par exemple particulièrement significatif de constater comme le note cet auteur que les Organisations internationales et notamment la banque mondiale n'ont cessé de

pousser à la réforme des états dans une optique néolibérale de réduction de l'état pour finalement renforcer leurs capacités et leur permettre par une meilleure gouvernance de produire des politiques publiques efficaces (Coussy , congrès afsp Lille,).

Un effort de redéfinition théorique de l'état est donc indispensable pour relire l'analyse du policy process et décrypter ce que révèlent les jeux d'acteurs et les processus de négociation qui ne sont qu'une partie essentielle mais insuffisante de la compréhension des politiques publiques et des trajectoires de formation du rapport état société.

II Penser l'ectoplasme étatique : organique, fonctionnel, matériel et idéologique

La redéfinition théorique de l'état, ou plutôt un retour à des lectures prenant l'état au sérieux, c'est-à-dire dans la totalité de ses dimensions et notamment dans sa dimension idéologique, permet de mieux interpréter ce qui se passe dans la totalité du policy process au nord comme dans les ESF. Ce type d'interprétation semble trouver son optimalité en adoptant une posture institutionnaliste constructiviste sur la longue durée, ce qui présente aussi pour avantage de lier directement l'étude des politiques publiques au capital impressionnant de travaux réalisés sur les trajectoires politiques dans les ESF en Afrique à partir des politics.

1°) Les faces multiples de l'état et la reconfiguration de son pouvoir

Cet effort de redéfinition passe d'abord par une réactivation de la définition weberienne de l'état. L'état y est défini comme une « *Entreprise de domination à caractère institutionnel dont la direction administrative revendique avec succès dans l'application de ses règlements le monopole de la violence légitime* ». L'analyse weberienne ne réduit ainsi pas l'état à une réalité matérielle, à une entité organique et ne cesse d'y inscrire sa fonction idéologique (légitimité) (Freund). Elle intègre les aspects matériels, organiques et fonctionnels de l'état qui s'expriment notamment via l'organisation bureaucratique, bras armé du projet de domination politique. Elle insiste sur cette spécificité organisationnelle, son impact sur la mise en forme de la société, sa capacité à déployer un contrôle et une normalisation inédits à ce jour et à se répandre sur tout l'espace social (territorial et humain) compte tenu de ses fondements et de la performance de de ses capacités technologiques (dénombrement, classification, enregistrement, normalisation). Elle montre cette capacité de diffusion, ce qu'on appelait autrefois la pénétration bureaucratique (), qui s'inscrit dans un processus, un projet, un processus historique de longue durée fondé sur la coexistence d'une double organisation politique et bureaucratique et d'un principe de domination (légal-rationalité) qui lui sert de fondement politique et de clé de revendication du pouvoir. La définition de Weber est prolongée en permanence par une analyse de l'état qui souligne que sa prétention à dominer se matérialise par ses modes d'action et de légitimation, c'est-à-dire à la fois par sa capacité à imposer par la force mais aussi à convaincre et à provoquer l'allégeance des sujets. Le monopole de la violence légitime comme le montrent aussi bien un discipline de Weber comme Julien Freund que des interprètes éloignés de la pensée de Weber comme Bourdieu, Foucault, Lukes, ou Abrams s'exprime tout autant par le recours à la force physique que par la capacité à se faire accepter, désirer. Les sujets lui prêtent allégeance en échange de ressources confortant sa puissance tout en transformant les sujets en agents et en acteurs. L'état apparait ainsi dans toute sa force de projet idéologique en plus des capacités matérielles d'action que lui procure son mode d'organisation bureaucratique, lequel assure au quotidien la

diffusion de l'idéologie d'état via ses procédures, ses techniques de gestion, son mode décisionnel, ses catégories et ses personnels (de Singly ; Niskanen ; darbon). Cette double capacité indissociable à produire simultanément des procédures et des dispositifs[4], à agir par la répression du sujet et son empowerment en citoyen, fonde à la fois la prétention du projet de domination de s'imposer à tous et l'obligation corrélative à laquelle il est soumis de se soumettre à tous, ou tout au moins aux acteurs les plus mobilisés. Les analyses des politiques publiques de Selznick, Dubois, Warin, Tréfon….ne cessent de montrer ce double jeu de la part de l'état, des usagers ou des agents de l'état. Bien entendu ces jeux se déclinent différemment dans les états et sociétés développés et dans les ESF africains, parce que le rapport d'autonomie de l'état et de la société et de présence de l'état sur tout l'espace social sont très éloignés (Badie). Reste que partout se retrouvent à la fois, la prétention à la domination, l'obligation de négociation et de compromis et la recherche des soutiens au projet de domination. Un état néopatrimonial comme le Gabon ou le Cameroun ne parvient à survivre sur la longue durée que par le biais des régulations systématiques qui emprisonnent aussi les acteurs dominants dans un cadre contraignant et habilitant, hautement prévisible (Sindjoun…..Rossatanga reynaud) et qui réduisent les coûts du recours à la domination physique. Le projet de domination ne fait que consacrer sa dépendance et sa suprématie, comme le montrent les procédures de production des politiques publiques tant au nord que dans les ESF africains.

Philip Abrams a proposé dans son célèbre article posthume (Abrams.Philip, (1988), une critique synthétique de la compréhension de l'état permettant de ne plus le réduire à une matière ou une substance. En s'inspirant des analyses néo marxistes de Miliband notamment, il montre que l'état est avant tout une production idéologique avant d'être un ensemble organique, matériel, et relationnel. L'état est un système de croyance systématique qui tente de s'imposer en se donnant à penser et en diffusant une lecture contrôlée des pratiques sociales. Pour comprendre l'état il faut donc commencer par déconstruire cette construction idéologique qui est l'expression même de l'exercice de la violence légitime. "*We may reasonably infer that the state as a special object of social analysis does not exist as a real entity*"p.79…. "*In sum: the state is not the reality which stands behind the mask of political practice. It is itself the mask which prevents our seeing political practice as it is. It is, one could almost say, the mind of a mindless world, the purpose of purposeless conditions, the opium of the citizen. There is a state-system in Miliband's sense: a palpable nexus of practice and institutional structure centred in government and more or less extensive, unified and dominant in any given society. And its sources, structure and variations can be examined in fairly straight-forward empirical ways. There is, too, a state-idea, projected, purveyed and variously believed in in different societies at different times. And its modes, effects and variations are also susceptible to research. The relationship of the state-system and the state-idea to other forms of power should and can be central concerns of political analysis*."p.82. Michael Mann inspiré des travaux précédents propose pour sa part de distinguer le «despotic power» pouvant se résumer au pouvoir d'imposer et «l'infrastructural power», qui indique la

[4] Le terme dispositif est inspiré de Michel Foucault. Raffnsoe Svere, Qu'est ce qu'un dispositif ? l'analytique sociale de Michel Foucault, (Symposium, revue canadienne de philosophie continentale, p, 47) En propose l'analyse suivante : « *Chez Foucault le dispositif se réfère ainsi à un appareil formé d'une série de parties agencées entre elles de telle manière qu'elles influent sur le champ d'action . Un dispositif indique un arrangement qui a un effet normatif sur son «environnement» puisqu'il y introduit certaines dispositions. Le dispositif crée une propension à certains types d'actes, une tendance à ce que certaines choses «arrivent»*

capacité à pénétrer la société civile au point d'en pouvoir influencer et gérer une bonne partie des activités de manière quasi invisible. Il peut alors souligner qu'un état peut avoir une forte capacité d'influence sans pour autant être un état despotique fort, une thèse qui enrichit les travaux sur la notion d'état fort (Migdal, 1988). Cette analyse confirme celle de Abrams et permet de comprendre à quel point la production des politiques publiques passe en bonne partie par la capacité infrastructurale de l'état, c'est-à-dire son pouvoir de préempter les catégories de l'entendement, de constituer des dispositifs, de mettre en formes les cadres de l'action et des représentations (Mann, 1984 et 1993).

Cela permet aussi de mieux comprendre comment fonctionne l'état, selon quels types de relations avec ses sujets revendiqués qui sont aussi ses acteurs et parfois ses agents, il se construit y compris dans les pays du sud. La présence de l'état se manifeste le plus souvent non pas seulement de manière violente, répressive, directe ou latente mais par tout un ensemble d'outils, de procédures, de normes organisationnelles etc profondément insérés dans la vie sociale au point de se muer en « dispositifs » () ou en « instruments » (). Ces outils et ces procédures sont alors ignorés et considérés comme non politiques par les sujets qui les pratiquent pourtant au quotidien, qui matérialisent l'état par leurs pratiques, lesquelles ne sont ni « libres » ni déterminées mais orientées, cadrées, limitées ou habilitées par ces dispositifs qui affectent leurs dispositions. On retrouve ainsi avec ces visions d'un état, débarrassé de sa substance et agissant essentiellement par ses procédures, ses formes et ses discours, par sa capacité idéologique portée par les agents, les sujets et les acteurs, une partie du débat sur la dépolitisation (Ferguson; Jobert, etc). On comprend alors l'enjeu central qui existe à travailler en distinguant ce que King et Legalès qualifient sur la base de certains auteurs «l'être de l'état» et le «faire de l'état» (p.464). Ils convoquent notamment Patrick Carroll dont ils citent cette définition : «*The State idea has become a powerful discursive formation, a cognitive structure, and assemblage of institutions : the State system has become a vast organizational apparatus that is practiced with varying degree of coherence (and indeed incoherence) from the heads of executive agencies to the most mundane aspect of everyday life : and the State country is constituted through the materialities of land, built environment, and bodies/people, transformed by the co-productive agencies of science and government and rendered in the new forms of techno-territory, infrastructural jurisdiction and bio-population*. » (2009, p. 92).

L'état intervient ainsi selon des formes très variées et combinables à merci (l'état organique, l'état matériel, l'état fonctionnel, l'état idéologique). Il agit selon des modalités d'action tout aussi variables (par l'injonction violente, par les procédures, par les instruments et les dispositifs ; par le haut et par le bas, le dedans et le dehors ; par les usagers, les acteurs privés, les représentants de l'état et par les différents publics). La prise en compte de toutes ces physionomies de l'état et leur confrontation permet de mieux analyser le rôle de l'état dans les politiques publiques et notamment d'interpréter comment sont produites les politiques publiques avec un état idéologie qui rend invisibles les pratiques de domination, les rend «méconnues» sans forcément disposer de capacités d'imposition significatives. L'état ne disparait pas il se refonde ; il prend les formes que les enjeux sociaux et économiques du moment (l'état du mode de production capitaliste néolibéral globalisé) l'amène à revêtir.

Barker.Joshua & Van Klinken.Gerry, 2009,17-45), proposent une analyse particulièrement convaincante de l'état en action, at work, au concret….dans l'analyse du politique en Indonésie. Ils repartent de l'article de Philipp Abrams (1977) qu'ils enrichissent très rapidement en le croisant avec l'ouvrage de Midgal (2001). Joel Migdal s'inspire de Philip

Abrams pour distinguer comme lui une *state image* (Migdal) (qu'Abrams appelait une *state idea*) et des "*actual state practices*" (qu'Abrams appelait un *state system*), et identifier des pratiques sociales qui créent et recréent au quotidien l'ordre étatique à travers les perceptions locales de ses injonctions. Barker et Van Klinken montrent comment ces pratiques sociales traduisent les jeux de domination au sein des groupes sociaux et son structurées différemment soit par l'usage des mécanismes institutionnels soit par «l'art du gouvernement » ou la gouvernementalité, c'est-à-dire les manières dont l'état (le projet de domination) s'infiltre dans l'individu, participe à et de sa disciplinarisation (Foucault.Michel, 2000). Il ne s'agit donc pas simplement de pratiques sociales qui participent à la formation de l'état mais aussi à des pratiques sociales de l'état, c'est-à-dire directement orientées par l'hégémonie étatique. On peut ainsi revenir à une approche par le bas ouverte à la fois à toutes les pratiques sociales d'appropriation, de réappropriation, de détournement et de dévoiement de l'état, qui ne sont que des formes de pratiques de cet état idéologie qui confirment ainsi sa centralité. L'état peut donc être matériellement peu présent et pourtant partout infiltré. Il faut dépasser ces pratiques multiples pour tenter de réassocier l'état idée et l'état système en une logique unique, pour déceler dans cette diversité les effets d'une entreprise de domination, de sa prétention à dominer. Or la plupart de ces travaux y renoncent, se contentant de multiplier la description des pratiques sociales métissées et de les présenter comme une spécificité locale ou africaine et comme des expressions d'un monde confus. Or il y a là bien plus que des anecdotes, il y a des trajectoires politiques en cours et bien plus encore des trajectoires de confirmation d'entreprises de domination dont la consécration se fait via les pratiques sociales des agents et notamment leur participation plus ou moins conscientes aux politiques publiques. Ces procédures sont l'expression même de l'historicité de l'état et des institutions. Peter Hall, et Rosemary C. R. Taylor (Hall and Taylor 1996) ainsi que les auteurs qui fondèrent le néo institutionnalisme historique (Immergut and Anderson 2008; Steinmo, Thelen and Longstreth 1992; Thelen 1999,etc) n'ont cessé de montrer en adoptant une interprétation large de l'institution étatique intégrant l'ensemble des acteurs et institutions participant de la production de l'idée et des pratiques étatiques, comment sont produites des politiques publiques par ces phénomènes généraux, déclinés ensuite chacun localement.

Les pratiques sociales éclatées qu'identifient Migdal et de nombreux d'autres auteurs s'intéressant à la manière dont l'état fonctionne, à l'approche par le bas, aux produits des rencontres du haut et du bas, dévoilent un processus de fond qui passe souvent inaperçu. La diversité des pratiques semble ne déboucher sur rien d'autre que des pratiques qui serait productrices d'une société en construction progressive mais sans cadre préalable et son projet déterminé. Ces tendances fondent notamment les critiques classiques qu'adresse Badie à une approche par le bas dont il constatait l'absence de cohérence et de signification globale (). La société et ses modes de régulations se produiraient en affaiblissant le projet de domination étatique dans les ESF (comme au nord développé). C'est ce qui ressort en partie (mais pas totalement) des travaux rassemblés par Lund et de nombreux auteurs travaillant sur le sud dans une tradition anthropologique qui dévoilent fort bien les pratiques sociales dans leur diversité mais ne perçoivent pas leur continuité par rapport à l'entreprise de domination étatique et ne permettent pas non plus de déceler de projet politique alternatif. Or, ces pratiques éclatées ne sont pas produites au hasard, ne sont donc pas une collection de cas sans liens les uns avec les autres, mais illustrent l'existence d'une multitude d'initiatives, de champs, de secteurs ou d'espaces différenciés soumis à des principes communs qui les traversent. L'association comme le suggère Abrams de l'état idée et de l'état pratiques permet

de mieux lire comment tout cela s'intègre dans une logique de domination. Ces pratiques sociales sont aussi des pratiques de l'état, des manières de traduire un rapport à l'état qui ne se réduit pas à de l'injonction mais s'exprime par les représentations intériorisées par les agents d'un état qu'ils ne parviennent pourtant pas la plupart du temps à cerner. Cette lecture permet de dévoiler comment se construit l'autorité publique dans les sociétés. Une approche de sociologie historique des ESF africains ne cesse de montrer que cette construction sociale ne fait que consacrer les marqueurs de la domination du projet étatique : la monétarisation, la scolarisation, la diffusion des normes officielles (au moins par référence) et des pratiques de santé publique (Fassin et Menni, 2004 ; Gruénais.Marc-Eric ; Vidal.Laurent), du foncier (Leroy.Etienne et Durand-Lasserve.Alain ; Lavigne Delville.Philippe), de l'eau (Baron.Catherine)… et plus largement des enjeux arrêtés comme enjeux politiques, des procédures de gestion des conflits sociaux (juridiques ou politiques via les formes étatiques et constitutionnelles établies) en sont les expressions les plus patentes. Les formes de l'action de l'état peuvent changer, se déplacer, se limiter (de l'acte unilatéral au contrat ; de la présence directe ou du faire à la délégation et au faire faire ; de la tutelle territoriale à la subsidiarité), la capacité de l'état comme projet de domination à se répandre via les dispositifs ne cesse de se confirmer (Smith & Wolfish, 2001 ([5]). On peut alors reprendre ce que Linda Weiss écrit à propos du *transgovernmentalism* : l'activité de tous les groupes qui interviennent dans la définition des enjeux publics et leur gestion « *presupposes — rather than disposes of — the nation-state* » (Weiss.Linda, 2000, p.8). C'est finalement ce que William Reno souligne d'une autre manière (1995), dans son analyse du "shadow state". L'analyse des processus de corruption et d'action sur le marché noir montre comment les officiels ne peuvent poursuivre des buts d'enrichissement personnel que parce qu'ils maitrisent la ressource de la connaissance des règles de l'état, règles formelles et informelles, de ses normes et procédures qu'ils peuvent ainsi faire jouer à leur bénéfices mais qu'ils doivent prendre en compte et donc contribuer à valider dans leurs pratiques. Mieux, ces fonctionnaires véreux ne peuvent espérer poursuivre et développer leurs actions de prévarications qu'en entretenant l'ordre étatique et en en assurant la diffusion. (On verra aussi dans une tradition remontant à Delavignette, Blundio.G & Olivier de Sardan.Jean-Pierre, 2006,) qui font l'analyse des mêmes types de pratiques sociales de l'état. Linda Weiss, prolonge l'analyse de la capacité de contrôle de l'entreprise de domination étatique sur les relations sociales sur un espace territorial en notant que : «*Modern state formation involved a kind of caging process since it meant that social interaction networks that started out largely as transnational or local in scope became increasingly regulated at the national level* » (p.7) . La transnationalisation et la participation croissante des populations ne conduit pas à accroitre leur capacité à échapper au « *social caging* ». Bien au contraire, elle confirme ce qu'on pourra appeler par contraste à la célèbre analyse très controversé de Goran Hyden, leur capture. Ils sont désormais positionnés par rapport à l'état, ce qui ne dit pas qu'ils sont déterminés par lui mais bien orientés par ses dispositifs qui en diffusent les visions. Se construire par rapport à l'entreprise de domination étatique, y compris lorsqu'elle est matériellement absente, c'est confirmer cette emprise, c'est souligner à quel point l'état « state idea » est au cœur du policy process, le principe régulateur permettant le trust.

[5] Dans cet ouvrage tous les auteurs en viennent à confirmer cette idée au niveau des relations internationales, d'états contestés, concurrencés et reconfigurés mais qui demeurent déterminants dans les « structures polycentriques de pouvoir ». On verra aussi Cassese.Sabino & Wrigth.Vincent, 1996,; Bayart.Jean François, 1994, (notamment Jean Coussy, les ruses de l'état minimum) ; Weiss.Linda, 1998, et Evans.Peter, 1997,.

Le fait même que les pratiques sociales des états qui se développent dans les différents pays du nord développé soient différenciées montre la force de l'historicité du *social caging* par l'état. Dans les ESF les fortes disparités des trajectoires étatiques traduisent de la même manière la force de l'état tandis que les similitudes inattendues soulignent aussi cela, c'est-à-dire sur ces terrains une historicité de l'état et des trajectoires politiques marquées aussi bien par les dynamiques locales (du dedans) que celles du dehors ou liées à l'extranéité.

2°) La réaffirmation d'une approche néo institutionnaliste constructiviste

La compréhension des processus de production des politiques publiques suppose ainsi d'interroger la complexité des trajectoires politiques dans lesquelles s'entremêlent les stratégies d'acteurs et l'entreprise de domination étatique. Il ne s'agit ainsi plus « simplement » de s'intéresser à l'individu et aux interactions qu'il ne cesse de développer au sein d'alliances et de réseaux changeants. Cette approche est nécessaire mais insuffisante. Il ne s'agit pas plus de proposer une approche institutionnaliste permettant d'étudier les réformes organisationnelles qui créent des facilités techniques (NIE) ou inversement « cadenassent » les possibles en plus de donner des postes aux élites sélectionnées, et ce faisant par des effets de cliquets orientent pour le futur les choix possibles. Il ne s'agit pas plus de se limiter à la description des dispositifs légaux et réglementaires, des procédures techniques et des outils, démarche évidemment essentielle mais bien insuffisante. Il ne s'agit pas non plus comme le propose la version la plus « choix rationnel » du néo institutionnalisme économique de se focaliser sur la seule capacité des individus à produire rationnellement des procédures prévisibles et mutuellement bénéfiques capables de satisfaire les intérêts pourtant conflictuels de chacun (Robert Bates), ou de concevoir les institutions formelles comme de simples règles d'organisation optimale de l'interaction permettant de réduire les coûts de transaction et de générer des externalités positives (Ostrom). Les institutions réduisent bien entendu l'incertitude, les coûts de transaction et les externalités négatives rendant l'action possible et plus efficace parce qu'anticipables, mais ce n'est pas tout. Le choix rationnel n'est possible que par rapport à un cadre de définition des intérêts, soulignant la dépendance ce choix à la structure comme le remarque avec tant de clarté G.Tsebelis (Tsebelis.G, 1990,). Il s'agit donc de proposer une lecture néo institutionnaliste constructiviste totalement liée de l'état comme institutions, des individus et de leurs intérêts et des cadres de la pensée (idées) interdisant ainsi de raisonner soit en termes de structure soit en termes de choix rationnel. C' est ce que proposent Colin Hay et Daniel Wincott (1998, p.953) dans leur critique radicale des trois institutionnalismes de Peter Hall et Rosemary Taylor « *The political, the economic and the ideational – as world views, cognitive frames and/ or Bright ideas – all require analysis in terms of structure and agency. It is only if historical institutionalism transcend the unhelpful dualism of institutions and intention, context and conduct, structure and agency that it can be identified as a coherent and consistent approach to institutional analysis in its own right*"

Ce type d'approche suppose à la fois d'accepter une conception partiellement dématérialisée de l'état et d'étudier l'individu, la société et l'état comme des réalités instituées c'est-à-dire orientées ou cadrées par des constructions sociales particulières qu'on appelle institutions et qui ne sont que l'expression relativement stabilisée de pratiques sociales validées par ces mêmes pratiques. L'approche néo institutionnaliste prend l'institution et ici l'état au sérieux. L'institution n'est pas le simple reflet stabilisé de l'interaction entre acteurs ; elle dispose d'une autonomie qui en fait un cadre de l'action individuelle, des choix du *acting self* (Giddens). L'institution et donc ici l'état n'est pas matérielle. « *C'est un ensemble de*

pratiques, de tâches particulières, de rites et de règles de conduites entre personnes…et un ensemble de croyances et de représentations qui concernent ces pratiques, qui définissent leur signification et tendent à justifier leur existence » Lagroye, manuel, 140. *Structures are then "...sets of rules and resources that individual actors draw upon in the practices that reproduce social systems*'", écrit Anthony Giddens, (1995). Il s'agit *d'enabling structures*; Ou comme l'écrit Jepperson: « *institutions are socially constructed, routine reproduced, program or rule systems. They operate as relative fixtures of constraining environments and are accompanied by taken-for-granted accounts*". Les données institutionnelles ne sont pas de simples faits « neutres ». Ce sont des « instruments », des dispositifs générateurs de dispositions, qui contribuent à l'orientation des préférences et des choix des acteurs. Les instruments administratifs (organes, procédures, techniques, outils, catégories, normes) cadrent les politiques publiques, sont des objets politiques, expression de la domination étatique. Stéphane Nahrath et Frédéric Varone notent que pour Peter Knoepfel "*institutional rules have significant effects on the substantive content of public policy*" p.24. Au-delà, « *Institutions think* », écrit Mary Douglas, signifiant par cela que les institutions font penser les acteurs qui les animent, qui les côtoient ou les subissent, orientent leurs possibilités. Les institutions produites et instituées par des acteurs et leurs pratiques au cours de leurs interactions pour satisfaire leurs intérêts influencent leurs choix et leurs activités via les instruments construits et les représentations du monde qui les informent. La forme étatique dans les ESF africains (ou ailleurs) n'est ainsi pas anecdotique. Elle contribue à la formation des perceptions, des comportements, des préférences et des actions en offrant une matrice de pensée appropriée par les jeux d'acteurs y compris lorsqu'ils la rejettent ou l'ignorent. C'est cette complexité qu'on retrouve dans les analyses classiques de sociologie historique de l'état (Skocpol ; Elias, Anderson par exemple) mais aussi dans les analyses de la généalogie des idées « par le commun » chez Quentin Skinner, ou dans l'étude de l'historicité des politiques publiques de Pascale Laborier et Dany Trom (), ou de manière plus illustrative dans l'ouvrage d'Alan Paton Cry my beloved country ()1950's ou dans les significations du gouvernement par contrat (Gaudin). On se retrouve ainsi au cœur de l'analyse des « trois i » de Palier et Surel (), mais de trois i totalement liés les uns aux autres, indétachables, dans une perspectives de néo institutionnalisme historique constructiviste telle que proposée par Colin Hay et Daniel Wincott (1998) et prolongée par la suite. Les institutions s'expriment par leur capacité à orienter les perceptions des intérêts et des choix des acteurs qui les incorporent et qui ne cessent de les créer et d'en entretenir par leurs pratiques les capacités d'influence. L'état est indissociable des sujets qu'il domine, des citoyens qui le fondent par leurs activités sociales, par les luttes qu'ils se livrent pour le contrôle du projet de domination et par leur implication dans la construction des politiques et du discours de légitimité qui les lient inséparablement. Cela en fait par définition une réalité multiple, changeante et diffuse, le paradigme étatique ne cessant de se modifier (pour une relecture de l'approche de Peter Hall et Rose Mary Taylor: Berman, 2013, p. 217-237 ; Béland.Daniel & Cox.Robert Henry, 2013.). La soi-disant « schizophrénie » des élites politiques et bureaucratiques africaines (), leur versatilité ou leur perversité, exprimée par leur capacité à instrumentaliser le désordre, à se positionner sur plusieurs systèmes normatifs à la fois et à multiplier les postures de forum shoping, ne font en réalité qu'exprimer ces jeux positionnement multiples sur des espaces éclatés mais associés par leur commune influence par l'hégémonie étatique. Les élites du nord ne font pas autre chose lorsqu'ils passent d'un champ à l'autre et transposent leurs habitus, lorsqu'ils lient les

secteurs et les référentiels pour mieux en jouer les écarts. Cela permet de souligner à quel point l'analyse des politiques publiques ne peut qu'être une analyse du changement.

Les institutions – produites par les pratiques des acteurs - orientent les préférences des individus ne serait-ce que parce que les pratiques sociales que ces derniers développent sont celles qui leurs paraissent appropriées parce qu'elles sont à la fois suggérées par l'idéologie étatique (le paradigme dominant), conduites en « practical consciousness », et validées par les attentes et attitudes exprimées par les autres acteurs au cours des interactions. En d'autres termes, les agents incorporent l'état, se disciplinarisent, hébergent les représentations simplifiées des paradigmes dominants du moment qu'ils ne cessent de mettre à jour via leurs interactions constantes et les ajustements à ce qui apparait comme approprié, au point d'accommoder l'état en eux (on verra dans une longue lignée d'auteurs depuis Elias, en passant par Foucault (Rose, 1999). Ainsi produit par l'institution, l'agent est aussi le producteur de l'institution par sa capacité de réflexivité, son caractère *knowledgeable* et par les pratiques sociales approximatives qu'il déploie et qui ne cessent de la reconstruire et de la re-construire. Les effets structurels, les jeux et alliances d'acteurs et les cadres cognitifs sont ainsi inséparables de l'analyse néo institutionnaliste du policy process. Ce dernier tient plus par l'autocontrôle (*self restraint*) qu'exerce l'acteur sur lui et les contrôles respectifs qu'ils exercent les uns sur les autres que par de quelconques dispositifs légaux qui n'ont d'autres capacités de régulation en fonction de leur histoire sociale particulière que celles que ces mêmes acteurs veulent bien leur prêter. Il faut donc analyser avec soin tout le policy process comme l'expression de cette intrication des jeux d'acteurs, des effets institutionnels et des orientations cognitives, chacun des trois pôles contribuant indissociablement à la fabrication de l'ensemble et de chacun des deux autres éléments. Ainsi l'analyse de chaque « étape » du policy process suppose d'étudier simultanément les acteurs qui y interviennent, les ressources dont ils disposent pour tenter de faire prévaloir leurs intérêts sur la base d'alliances changeantes, le type de pouvoir mobilisé (pour agir, bloquer l'action) (Dahl ; Bachrach P .S & Baratz.M.S, 1970) ou imposer les cadres de références, paradigmes ou métaphores susceptibles de « thwart » other's ones » (Lukes.S, 1974, [6] Foucault). Cette dernière option très gramscienne montre que le pouvoir s'exprime aussi et surtout dans la capacité à produire une hégémonie, un contrôle du pensable des autres, ce qui nous ramène à l'état idéologie. Cette état idéologie n'est pas une chose, il n'existe que par la complexité des associations de l'état idée et de l'état pratique, des acteurs engagés dans la lutte via leurs interactions pour la captation de ressources et la satisfaction de leurs intérêts et qui à ce titre luttent autour de l'entreprise de domination qu'ils font agir et qui ne cesse de les agir (Gaventa, 1980). On comprend alors les postulats différents émis au nord et dans les ESF sur le policy process : au nord, l'implémentation est postulée découler « naturellement » de l'engagement du policy process (même si les difficultés ne cessent d'émerger et sont bien réelles Wildawsky ; Michael.Hill & Peter Hupe (2003); Dans les ESF, l'implémentation est perçue comme le lieu de vérité unique des politiques publiques et du policy process à la fois parce que la suspicion sur la genèse locale du problème publique est forte et parce que l'hégémonie de l'idéologie étatique est pensée comme insuffisante pour assurer une continuité dans l'espace, dans le temps, dans les narratives et les fondements des alliances d'acteurs. Le déroulement du « cycle » du policy process apparait très erratique avec une présence étatique matérielle ou

[6] Lukes écrit « A may exercise power over B by getting him to do what he does not want to do, but he also exercises power over him by influencing, shaping or determining his very wants » p.23

idéologique « à trous » et une renégociation constante de tous les aspects de la politique par des groupes et alliances d'acteurs différents et déconnectés des autres espaces et niveau de négociation. Analyser cette politique publique est bien un exercice de sociologie de l'état en formation en lien direct avec une société et des individus construits par rapport à lui et disposant d'une forte autonomie d'action.

Comprendre l'état tel qu'il est, c'est briser la représentation simplement organique, matérielle et fonctionnelle de l'état pour s'intéresser à toute la panoplie de son influence sur les politiques publiques : sur ce qu'il fait, fait faire et empêche de faire, et pousse à faire ou à ne pas faire et conduit à faire ou à ne pas faire par le masque qu'il impose à la lecture des enjeux. L'analyse du policy process partout mais notamment dans les états et sociétés fragiles suppose d'étudier l'état dans ces différentes configurations pour comprendre les pratiques sociales qu'il génère et qui sont mises en œuvre par rapport à lui. L'état en tant qu'acteur des politiques publiques, dans le monde développé comme dans les ESF africains, doit être étudié à travers ce qu'il est censé faire ou faire faire, via le « *palpable nexus of practice and institutions* » de l'appareil gouvernemental, mais cela n'est pas suffisant. L'Etat peut-être « *rolled back* » ou organiquement, fonctionnemellement et matériellement « *void* » (), et la société « non capturée » (), les « institutions » peuvent être *twilight, blurred, buffeled*,…(), l'état « fantomatique » (Reno), ces dispositifs étatiques ne cessent d'être au cœur des discussions et des pratiques, au cœur de la City, comme dans les villages les plus lointains des ESF africains, s'imposant partout avant tout comme « méconnu » y compris pour les analystes qui tendent à prendre pour locales des pratiques sociales locales de l'injonction étatique dans une version remaniée et modernisée du « cargo cult » (). On pourra alors comprendre comment ses dispositifs affectent les dispositions des acteurs et comment les « praticiens » de l'état, qu'il s'agisse de ses démembrements, ses représentants plus ou moins officiels (darbon culture), les entrepreneurs politiques qui agissent en médiateurs (*go between)* et la multitude des individus qui le pratiquent sans même y penser, en viennent à adopter des pratiques sociales qu'ils pensent appropriées et qui ne sont que ce que les instruments ou les dispositifs de cet état conduisent à faire percevoir comme approprié. Ce type d'analyse se retrouve sous des formes proches dans le constructivisme empirique » de Peter Knoepfel dont un des aspects est ainsi résumé par Philippe Warin: « *The understanding of policy ….implies an understanding of the processes through which this shared signification of problems and solutions is not only produced, but also produces effects of meaning throughout the course of a policy*" (Varone et als, 2009). On retrouve ainsi des constats classiques de l'histoire politique telle que proposée par Maurice Agulhon par exemple ou pour le monde ottoman. L'identification des malaises engendrés, des « *twilight institutions* », des pratiques sociales de métissage de l'état comme le font de très nombreux auteurs au nord (reprendre les grands noms depuis Selznick, Lipsky, Baldwin etc….) et dans les ESF (Moore ; Delavignette ; Tréfon et de manière moins directe certains auteurs dans Lund, 2007 ; Englebert 2009, Darbon ;) doit notamment dans les ESF être dépassée au profit d'une interprétation des dynamiques historiques de l'état en formation, des formes de l'état dans un moment particulier du mode de production capitaliste néo libérale globalisé. Les développements récents de l'analyse des politiques publiques dans les ESF et notamment africains interrogeant toujours davantage « *how public authority actually works* » (Lund, p.2 , Enguéléguélé, darbon), reprennent l'héritage de la tradition politiste africaniste de la sociologie de l'état en interprétant comme inséparable dans la construction du *policy process*, l'*agency* et la structure, l'institution et l'acteur, l'état idée et l'état système.

Dominique Darbon
Sciences Po Bordeaux, Université de Bordeaux, Les Afriques dans le monde (5115 CNRS)
d.darbon@sciencespobordeaux.fr

Ebauche de bibliographie :

Abrams.Philip, 1988, Notes on the Difficulty of Studying the State (first published 1977), *Journal of Historical Sociology*, Vol. 1 No. 1 March 1988
Bachrach Peter.S & Baratz.Morton.S, 1970, *Power and Poverty : theory and practice*, Oxford University Press, New York)
Badie.Bertrand & Deloye.Yves (dirs.), *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris Fayard. (notamment Hassenteufel.Patrick., 2007. – « L'État mis à nu par les politiques publiques ? »)
Baldwin.Peter, 2005, Beyond Weak and Strong, Rethinking the State in Comparative Policy History, *Journal of Policy History*, vol 17.1
Barker.Joshua & Van Klinken.Gerry, Reflections on the state in Indonesia, in Barker.Joshua & Van Klinken.Gerry, eds., 2009, *The state of Authority: the state in society in Indonesia*, Cornell.
Bayart.Jean François, 1994, *La réinvention du capitalisme*, Paris, Karthala (notamment Jean Coussy, les ruses de l'état minimum) ;
Béland.Daniel & Cox.Robert Henry, Introduction to Special Issue: The Politics of Policy Paradigms, *Governance*, Vol. 26, No. 2, April 2013 (pp. 193–195
Berman. Sheri, 2013, Ideational Theorizing in the Social Sciences since "Policy Paradigms, Social Learning, and the State": Ideational Theorizing in Political Science, *Governance* Vol.26, 2 (2013-04-01)
Blundio.G & Olivier de Sardan.Jean-Pierre, 2006, *Everyday corruption and the state: Citizens and Public Officials in Africa*, New York, Zed Books
Cassese.Sabino & Wrigth.Vincent, 1996, *la recomposition de l'état en Europe*, Paris, La découverte
Dahl. Robert, 1961, *Who governs ? democracy and power in an American city*, Yale University Press, New Haven) ;
Englebert.Pierre, 2009, *Africa, Unity, sovereignty and sorrow*, Linne Rienner, Boulder
Evans.Peter, 1997, the eclipse of the state ? reflections on stateness in an era of globalization, *World Politics*, n°50, October
Evans.Peter.B., Rueschemeyer.Dietrich, Skocpol.Theda, (eds.), 1985, *Bringing the State back in, Cambridge*, Cambridge University Press.
Foucault.Michel, *Power*, ed J.JFearon, New York, the New Press, 2000
Gaventa. John, 1980, *Power and powerlessness: Quiescence and rebellion in an Appalachian Valley*, Clarendon Press, Oxford).
Giddens.Anthony, 1995, *Politics, Sociology and Social Theory*, Polity Book, London
Hajer, Marteen.A. & Wagenaar.M eds. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press
Hajer.Marteen, Policy without polity? Policy analysis and the institutional void, *Policy sciences* 36 (2), 175-195
Hall.Peter.A & Taylor.Rosemary.R, 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, Vol.XLIV

Hay.Colin & Wincott.Daniel, 1998, Structure, Agency and Historical Institutionnalism, *Political studies*, XLVI, p.953)
Hill.Michael & Hupe.Peter, 2003, The multi-layer problem in implementation, *Research Public Management Review*, 3, 4)
Hrabanski.Marie & Bidaud.Cecile, 2014, circulation d'une norme internationale d'action publique et recomposition de l'Etat : analyse comparée des « services écosystémiques » à Madagascar et en France, *Revue internationale de politique comparée*, Vol.21, 3.
Hyden.Goran, ed, 2006, African politics in comparative perspectives, Cambridge UP
Jessop.Robert, 2002, *The future of the capitalist State*, Cambridge, Polity Press.
King Desmond, Le Galès Patrick, 2011, Sociologie de l'État en recomposition, *Revue française de sociologie* ,Vol. 52), 3, p. 453-480
Lukes.Steven, 1974, *Power: a radical view*, Macmillan London
Lund.Christian, ed, 2007, *Twilight institutions, Public authority and local politics in Africa*, London, Blackwell).
Mann.Michael, traduction espagnole de son article in *Archives Européennes de Sociologie* 1984
Midgal.Joël, 2001, *State in society : studying how states and societies transform and constitute one another*, Cambridge, Cambridge University Press
Migdal.J, 1988, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*; Princeton University Press
Narath.Stéphane & Varone.Frédéric, Peter Knoepfel's legacy to Policy Analysis, in Narath.Stéphane & Varone.Frédéric, eds, 2009, *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: a Tribute to Peter Knoepfel*, Presses polytechniques et universitaires romandes / Haupt Verlag,
Raffnsoe.Svere, Qu'est ce qu'un dispositif ? l'analytique sociale de Michel Foucault, Symposium, *revue canadienne de philosophie continentale*.
Reno.Williamn 1995, *Corruption and state politics in Sierra Leone*, Cambridge University Press
Rose.Nikolas, 1999, *Governing the Soul: The Shaping of the Private Self*, 2d ed, London.
Smith & Wolfish, 2001, *Qui a peur de l'état*, Presse de l'université de Montréal.
Tsebelis.G, 1990, *Nested games, rational choice in comparative politics*, Berkeley, University of California press).
Warin. Philippe, A pragmatic constructivism", in Narath.Stéphane & Varone.Frédéric, eds, 2009, *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: a Tribute to Peter Knoepfel*, Presses polytechniques et universitaires romandes / Haupt Verlag, pp.319-332.
Weiss.Linda, 1998, *The myth of the powerless state*, Ithaca, Cornell University ;
Weiss.Linda, 2000, Globalization and state power, *Development and society*, Vol.29 Number 1, June 2000.