



L'ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE EN AFRIQUE AU PRISME DE L'ÉTAT NEO-PATRIMONIAL

Abdoul Karim SAIDOU

Maître de conférences agrégé de science politique

Université Thomas SANKARA, Burkina Faso

Email : karim.saidou@uts.bf

Résumé

La science politique africaniste s'est pendant longtemps focalisée sur une démarche en termes de sociologie politique abordant notamment les dynamiques de l'État post-colonial. Depuis une trentaine d'années a émergé une littérature sur l'action publique à partir des terrains africains. Toutefois, si cette « science de l'État au concret » renouvelle l'analyse de la politique en Afrique, elle ne mobilise pas suffisamment les savoirs accumulés dans la sociologie de l'État. Cet article s'inscrit dans le sillage des réflexions visant à combler cette lacune et s'appuie sur le concept de néo-patrimonialisme, un des paradigmes dominants de la sociologie de l'État en Afrique. L'article montre d'abord dans quelle mesure ce concept, malgré les controverses épistémologiques qu'il a suscitées, garde un potentiel heuristique qui autorise son usage dans la recherche empirique. Il montre ensuite comment ce concept peut servir de cadre théorique pour analyser la fabrique et la mise en œuvre de l'action publique. En définitive, cette réflexion contribue à la synergie théorique entre la sociologie de l'État et l'analyse de l'action publique en Afrique.

Mots-clés : État, Afrique, néo-patrimonialisme, action publique, politique publique.

Abstract

Africanist political science has long focused on a political sociology approach, particularly addressing the dynamics of the postcolonial state. Over the past thirty years, a body of literature on public policy has emerged from African contexts. However, while this “science of the state in practice” renews the analysis of politics in Africa, it does not sufficiently draw upon the accumulated knowledge of the sociology of the state. This article follows in the footsteps of reflections aimed at filling this gap and relies on the concept of neo-patrimonialism, one of the dominant paradigms in the sociology of the state in Africa. The article first demonstrates to what extent this concept, despite the epistemological controversies it has generated, retains a heuristic potential that allows its use in empirical research. It then shows how this concept can serve as a theoretical framework for analyzing the development and implementation of public policy. Ultimately, this reflection contributes to the theoretical synergy between the sociology of the state and the analysis of public action in Africa.

Key words : State, neo-patrimonialisme, public action, public policy.

Introduction

« Alors que les recherches sur l'analyse des politiques publiques et la sociologie de l'État demeurent encore cloisonnées sur le continent, nous proposons dans le dossier de comprendre et de conceptualiser l'État en nous appuyant sur les résultats accumulés par l'analyse des politiques publiques et, conjointement, d'étudier des processus de politiques publiques au regard de l'environnement politique et sociologique qui les structure »¹. Ces propos de Dominique Darbon et Olivier Provini sont particulièrement pertinents en ce qu'ils soulèvent un questionnement profond sur les grilles d'analyse de la politique africaine. En effet, les auteurs attirent l'attention sur le déficit de synergie entre la sociologie de l'État et l'analyse de l'action publique en Afrique. Plus concrètement, ils appellent à mobiliser les savoirs accumulés sur l'État africain pour élucider les dynamiques de l'action publique, et inversement, à alimenter

¹ D. DARBON et O. PROVINI, 2018, « “Penser l'action publique” en contextes africains. Les enjeux d'une décentralisation », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n° 2, p. 23.



les réflexions sur l'État par le prisme de l'action publique. Cet article s'inscrit dans la première piste dégagée et se propose donc de prolonger la réflexion théorique visant à démontrer le potentiel heuristique des acquis de la sociologie de l'État pour l'analyse de l'action publique dans les contextes africains.

L'analyse de la littérature montre en effet une faible synergie entre ces deux sous-domaines de la science politique. En sociologie politique, une importante littérature a été développée depuis une soixantaine d'années sur les dynamiques de l'État postcolonial². Certains travaux ont tenté de repérer des invariants de la politique africaine³ et mis en évidence le fossé qui sépare l'État africain et l'État moderne d'origine occidentale. L'État africain est décrit comme très éloigné du modèle wébérien, celui-ci reposant sur deux piliers majeurs, à savoir le monopole de la violence légitime et la séparation entre sphère publique et sphère privée⁴. Cette littérature fait état d'une faible institutionnalisation de l'État, du poids du clientélisme et de la corruption, de son origine exogène⁵. D'autres travaux ont mis l'accent sur le déficit de « pouvoir infrastructurel », c'est-à-dire les problèmes de capacité à élaborer et à mettre en œuvre des politiques publiques⁶. La littérature a également fait état des dynamiques de réappropriation de l'État importé par acteurs locaux de la période coloniale à la période post-coloniale⁷. L'État africain a été par ailleurs analysé comme un « État sous régime d'aide » à partir du registre de l'extraversion⁸. Une des problématiques sur l'État africain est sa capacité à monopoliser la violence sur son territoire, à préserver sa souveraineté interne et externe⁹. Le concept d'État stationnaire récemment développé pour analyser la trajectoire étatique au Cameroun contribue au renouvellement des cadres conceptuels sur l'État africain¹⁰.

Un des concepts majeurs par lequel la politique et l'État africain ont été étudiés est celui du néo-patrimonialisme¹¹. Ce concept qui s'est imposé comme un véritable paradigme dans l'analyse de la politique africaine est au cœur de notre réflexion. Malgré les critiques dont il a fait l'objet, « il est resté à ce jour favori pour tous ceux qui entendent définir par un qualificatif unique la gouvernance étatique africaine »¹². Selon Bratton et Van de Walle, « le patrimonialisme est l'élément central de la politique en Afrique »¹³. Les débats sur l'État ont

² L. VILLALON et R. IDRISSE, *Democratic struggle, institutional reforms and state resilience in the Sahel*, Maryland, Lexington Books, 2020 ; L. SINDJOUN, *L'État ailleurs : entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002 ; P. E. BATCHOM, *L'État ailleurs : entre logiques de case et dynamiques du village global*, Paris, 2018, L'Harmattan.

³ M. GAZIBO, *Introduction à la politique africaine*, Montréal, PUM, 2010, p. 50-52.

⁴ A. LOADA, « Où en est l'administration publique ? » in D. DARBON (dir.), *L'Afrique politique*, Paris, CEAN, Karthala, 2001, p. 23-46 ; D. DARBON et I. CROUZEL, « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques » in M. GAZIBO et C. THIRIOT (dir.), *Le politique en Afrique*, Paris, Karthala, 2009, p. 72-101.

⁵ J-F. MEDARD, *Etats d'Afrique noire : formations, mécanismes, crises*, Paris, Karthala, 1991.

⁶ C. JOURDE, « Les grilles d'analyse de la politique africaine : la problématique de l'Etat » in M. GAZIBO et C. THIRIOT (dir.), *Le politique en Afrique*, 2009, Paris, Karthala, p. 46.

⁷ B. BADIE, *L'État importé : l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

⁸ P. LAVIGNE DELVILLE, « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », *Anthropologie & développement*, n°45, 2017, p. 33-64.

⁹ N. MACHIKOU, « Utopie et dystopie ambazoniennes : Dieu, les dieux et la crise anglophone au Cameroun », *Politique africaine*, vol 150, n°2, 2018, p. 115-138 ; P. E. BATCHOM, « La guerre civile « transfrontalière » : note introductive et provisoire sur les fortunes contemporaines de la guerre civile », *Politique et Sociétés*, vol 35, n°1, 2016, p. 103-123.

¹⁰ F. EBOKO et P. AWONDO, « L'État stationnaire, entre chaos et renaissance », *Politique africaine*, vol 150, n°2, 2018, p. 5-27.

¹¹ Ce terme a été utilisé pour la première fois par Eisenstadt. Voir S. N. EISENSTADT, *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, London, Sage Publications, 1973.

¹² J-P. OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, op cit, p. 343.

¹³ M. BRATTON et N. VAN DE WALLE, « Neo-patrimonial regimes and political transitions in Afrique », *World politics*, vol 46, n°4, 1997, p. 457.



été pendant longtemps structurés autour de ce concept et de celui de la « politique du ventre »¹⁴. Pour Médard, le néo-patrimonialisme rend compte du déficit d'institutionnalisation de l'État post-colonial qui fonctionne en combinant des normes à la fois bureaucratiques et informelles¹⁵. Il constitue l'invariant dans la politique africaine permettant d'analyser plusieurs phénomènes tels que la corruption, le clientélisme, le tribalisme, le népotisme, etc. Ce concept véhicule ainsi l'idée selon laquelle « l'État est avant tout fantôme et réel. Il ne constitue pas une pâle copie ou une distorsion de l'État wébérien, mais représente quelque chose de radicalement autre »¹⁶.

Les travaux sur le néo-patrimonialisme et sur l'État africain plus globalement relevaient plus de la sociologie politique et n'avaient pas vocation à analyser systématiquement les politiques publiques. Ils visaient à saisir le mode de fonctionnement et de légitimation de l'État. Si cette littérature évoque les politiques publiques, son objectif n'était pas de conduire des études empiriques sur les politiques concrètes selon le cadre conceptuel de la sociologie de l'action publique. Il n'en demeure pas moins que cette littérature fait référence aux implications induites sur les politiques publiques par la configuration du champ politique et la nature de l'État¹⁷. D'ailleurs, Médard lui-même, plus connu par ses travaux sur la sociologie politique, n'a pas manqué d'investir le chantier de l'action publique¹⁸, analysant ainsi l'État par ses actions concrètes¹⁹.

Depuis les années 1990, on observe un foisonnement de travaux en sociologie de l'action publique à partir des terrains africains²⁰. Ces travaux ambitionnent d'analyser l'État « au concret », à travers ce qu'il produit comme solutions pour réguler les problèmes collectifs²¹. Les auteurs mettent en évidence la plus-value heuristique de cette démarche en montrant comment l'entrée par l'action publique contribue à renouveler le regard sur la politique africaine²². En effet, « la posture de ces nouvelles recherches consiste à systématiquement conceptualiser l'État en Afrique à travers l'ensemble des configurations et des processus historiques des politiques publiques »²³. L'exportation de la sociologie de l'action publique en Afrique et dans le Sud en général a soulevé des débats épistémologiques²⁴. Dans ce sens, la littérature sur les politiques publiques « ailleurs » s'est intéressée à la question de savoir si les

¹⁴ G. BLONDO, « La corruption et l'État en Afrique vu par les sciences sociales » in G. BLONDO et J-P. OLIVIER DE SARDAN (dir), *État et corruption en Afrique*, Paris, Karthala, 2007, p. 34.

¹⁵ J-F. MEDARD, « L'État patrimonialisé », *Politique africaine*, n°39, 1990, p. 25-36.

¹⁶ G. BLONDO, « La corruption et l'État en Afrique vu par les sciences sociales », *op cit*, p. 35.

¹⁷ Voir D. C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'État néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, pp. 45-65.

¹⁸ J-F. MEDARD, « L'évaluation de la corruption : approches et problèmes » in J-F. BARE (dir.), *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 53-90.

¹⁹ M. ENGUELEGUELE a proposé une excellente synthèse des réflexions de MEDARD sur l'évaluation de l'action. Voir M. ENGUELEGUELE, « Jean-François Médard et l'évaluation de l'action publique dans les pays d'Afrique subsaharienne » in D. DARBON (dir), *Le comparatisme à la croisée des chemins. Autour de l'œuvre de Jean-François Médard*, Paris, Karthala, 2010, p. 199-217.

²⁰ D. DARBON, R. N. DIALLO, O. PROVINI, S. SCHLIMMER, « Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique », *Papiers de Recherche AFD*, n° 2019-98, 2019.

²¹ D. DARBON et O. PROVINI, 2018, « "Penser l'action publique" en contextes africains. Les enjeux d'une décentration », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n° 2, p. 18.

²² P. LAVIGNE DELVILLE et S. SCHLIMMER, « Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Avant-propos », *Revue internationale de politique comparée*, vol 2, n° 27, 2020, p. 33-59.

²³ D. DARBON, R. N. DIALLO, O. PROVINI, S. SCHLIMMER, « Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique », *op cit*, p. 10.

²⁴ Ce débat s'inscrit globalement dans les controverses épistémologiques sur l'exportabilité des concepts. Voir T. BRISSON, *La désoccidentalisation des savoirs*, Paris, La Découverte, 2025.



concepts de cette sous-discipline sont pertinents dans les sociétés du Sud, dans les régimes autoritaires ou les États faiblement institutionnalisés²⁵.

Les postulats de base de la discipline liés à sa genèse américaine, tels que la rationalité des acteurs publics, l'existence d'une société pluraliste et d'institutions démocratiques, sont difficilement exportables ailleurs : « Le postulat de l'autonomie relative de l'État, dont se réclame l'école néo-institutionnaliste (...) est contestable dans nombre de pays émergents, où l'hypertrophie du pouvoir présidentiel limite et/ou encadre les demandes en provenance de la société »²⁶. C'est ce qui justifie le plaidoyer pour le décentrement de l'analyse en contextes africains²⁷. Il faut rappeler que la problématique de l'État et du pouvoir politique en Afrique a été discutée en premier lieu par l'anthropologie s'intéressant au fonctionnement de l'État au quotidien, avant d'être enrichie par la science politique²⁸. Comme le soulignent Lavigne Delville et Ayimpam, « ces deux champs scientifiques convergent pour poser l'action publique comme un objet de recherche permettant de renouveler le regard sur l'État en Afrique »²⁹. Ces recherches sur l'action publique mobilisent aujourd'hui les politistes, les sociologues, les anthropologues, les économistes, etc.

Si l'analyse de l'action publique ouvre de nouvelles perspectives d'analyse de la politique africaine, cette littérature foisonnante a rarement été connectée aux travaux de sociologie politique. En effet, la tendance des politistes est d'ancrer leurs analyses dans la littérature spécialisée sur les politiques publiques³⁰. Dans cette optique, pour comprendre la mise à l'agenda des problèmes collectifs, ils s'appuient sur la littérature consacrée à cette séquence. Il en est de même lorsqu'il s'agit d'analyser la mise en œuvre d'une politique publique spécifique où les chercheurs privilégient la littérature sur la mise en œuvre construite à partir des travaux pionniers de Pressman et Wildavsky³¹. Une telle démarche n'est pas en soi problématique car elle permet d'ancrer les recherches dans une littérature spécialisée. Elle correspond à ce que Gazibo et Thiriot ont appelé « l'approche œcuménique » consistant à mobiliser les concepts de la science politique « mainstream » dans l'étude des cas africains, tout en restant attentif aux spécificités des contextes locaux³².

Cependant, l'exigence de cumulation et de systématisation des connaissances appelle à s'intéresser aux savoirs produits dans d'autres sous-champs de la politique africaine, notamment la sociologie de l'État. Qui plus est, l'État a toujours été au cœur de l'analyse sociologique des activités politiques, y compris les politiques publiques. Historiquement, la sociologie de l'État s'est peu intéressée aux politiques publiques³³. L'analyse des politiques publiques, quant à elle, s'est construite sur l'idée de « déconstruire » l'objet « État », par la

²⁵ A. ARTIGAS, « Politiques publiques « ailleurs » in L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014, p. 552-560.

²⁶ *Ibidem*, p. 458.

²⁷ D. DARBON et O. PROVINI, « “Penser l'action publique” en contextes africains. Les enjeux d'une décentration », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n° 2, 2018, p. 9-29.

²⁸ T. BIERSCHEK, J-P. OLIVIER DE SARDAN, « Studying the Dynamics of an African Bureaucracies. An Introduction to States at Work » in T. BIERSCHEK et J-P. OLIVIER DE SARDAN (eds), *States at Work*, Leyde, Brill, 2014, p. 3-34.

²⁹ P. LAVIGNE DELVILLE et S. AYIMPAM, 2018, « L'action publique en Afrique, entre normes pratiques, dynamiques politiques et influences externes », *Anthropologie & développement*, n°48-49, p. 27.

³⁰ Voir à ce propos, D. DARBON et O. PROVINI, 2018, « “Penser l'action publique” en contextes africains », *op cit*, p. 17-19.

³¹ J. L. PRESSMAN et A. WILDAVSKY, *Implementation : How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, University of California Press, 1984.

³² M. GAZIBO et C. THIRIOT, « L'Afrique en science politique » in M. GAZIBO et C. THIRIOT (dir), *Le politique en Afrique*, Paris, Karthala, 2009, p. 13-42.

³³ P. BEZES et F. PIERRU, « Politiques publiques et sociologie de l'État » in L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014, p. 493.



valorisation des approches empiriques de type « micro ». Cette approche s'appuie sur l'idée selon laquelle l'État n'est pas un acteur unitaire, porteur d'une rationalité et d'une cohérence interne. Mais malgré son succès, « cette évolution en pente douce a pourtant eu comme effet de couper l'analyse des politiques publiques des problématiques macrosociologiques et des réflexions théoriques et intégratrices sur l'États (...) »³⁴. Les critiques envers cette démarche ont abouti dans les années 1980 au retour de l'État comme le montre l'essor du néo-institutionnalisme³⁵, permettant ainsi une « fertilisation croisée des cadres de la sociologie de l'État et de l'analyse des politiques publiques »³⁶. La complexification de la fabrique et de la mise en œuvre des politiques publiques a conduit à l'émergence du concept d'action publique au détriment de celui de politique publique. En effet, le passage de l'analyse des politiques publiques à la sociologie de l'action publique reflète une transformation des modes de régulation des sociétés modernes où l'État semble devenu un acteur presque comme les autres³⁷. Il importe cependant de contextualiser cette lecture car dans plusieurs pays africains, en raison de la faiblesse de la société civile, l'État continue d'exercer un quasi-monopole sur les politiques publiques.

En clair, l'analyse de la littérature sur l'État post-colonial et sur les politiques publiques en terrains africains semblent s'ignorer mutuellement. Il apparaît ainsi un paradoxe. Si l'analyse des politiques publiques est présentée comme une piste pour renouveler le regard sur l'État africain, celle-ci ne semble pas capitaliser suffisamment sur les acquis de la littérature sur l'État africain. Du reste, comme le montrent Darbon et Provini, même chez les chercheurs travaillant sur les politiques publiques en Afrique, notamment en anthropologie et en science politique, les frontières empiriques et théoriques restent très cloisonnées³⁸. C'est pourquoi, ces auteurs ont esquissé des pistes de recherche visant à établir une synergie entre la sociologie de l'État et la sociologie de l'action publique dans une perspective d'enrichissement mutuel³⁹.

La présente contribution opérationnalise cette perspective notamment celle visant à analyser l'action publique à partir de la matrice de l'État. Le choix est porté sur le paradigme néo-patrimonialiste comme cadre d'analyse. L'article répond à la question centrale suivante : comment le paradigme néo-patrimonialiste peut-il enrichir l'analyse de l'action publique ? Cet article repose sur l'hypothèse selon laquelle les savoirs accumulés dans la sociologie de l'État en contextes africains ont une portée heuristique pour la compréhension des dynamiques de l'action publique. Autrement dit, les résultats de la recherche sur la genèse et le fonctionnement de l'État en Afrique peuvent servir de cadre d'analyse dans l'étude de l'action publique. Il ne vise pas à proposer une réflexion globale sur les apports du néo-patrimonialisme à l'analyse de l'action publique ; il se focalise spécifiquement sur les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

Une clarification conceptuelle s'impose sur le concept de norme associé au concept de néo-patrimonialisme. En suivant Olivier de Sardan, on peut identifier trois normes fortement

³⁴ P. BEZES et F. PIERRU, « Politiques publiques et sociologie de l'État », *op cit*, p. 494.

³⁵ P. HALL et R. TAYLOR, « La science politique et les trois institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, vol 47, n°3-4, 1997, p. 469-494.

³⁶ P. BEZES et F. PIERRU, « Politiques publiques et sociologie de l'État », *op cit*.

³⁷ Selon DARBON et PROVINI, l'analyse en termes d'action publique est intéressante dans les contextes africains car elle permet d'apprécier la marge de l'État qui co-fabrique les politiques avec une multitude d'acteurs locaux et internationaux. Ce prisme en termes d'action publique est dominant dans les travaux sur l'Afrique. Voir D. DARBON et O. PROVINI, « "Penser l'action publique" en contextes africains », *op cit*, p. 14.

³⁸ *Ibidem*, p. 20.

³⁹ *Ibidem*, p. 23. Voir à ce propos l'analyse de DARDON sur la question de savoir si on peut aborder le politique en Afrique à partir des politiques publiques. Voir D. DARBON, « Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques ? » in A. TRIULZI et C. ERCOLESSI (eds), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Milano, 2004, p. 175-199.



enchevêtrées dans la pratique, à savoir les normes officielles, les normes sociales et les normes pratiques. Les normes officielles renvoient aux normes légales, professionnelles et bureaucratiques formalisées et écrites qui s'appliquent aux agents publics⁴⁰. Les normes sociales « régulent la sphère privée, autrement dit la vie sociale dans ses dimensions extra-étatiques et extra-professionnelles »⁴¹. Quant aux normes pratiques, elles renvoient à des « normes discrètes, de bon sens cachées, rusées, tout à la fois normes de l'ombre et normes du quotidien. Elles existent en tous domaines et en tous lieux, et elles s'ajoutent subrepticement aux normes officielles, qui régulent la sphère publique et les univers professionnels, et aux normes sociales (et culturelles), qui régulent les interactions dans la sphère privée »⁴². Dans cet article, nous nous limiterons à l'opposition entre normes officielles et normes non officielles que nous considérons comme des normes informelles ; celles-ci pouvant donc englober les normes pratiques et les normes sociales⁴³.

Les résultats de l'analyse, effectuée principalement à travers une revue critique de la littérature, sont exposés dans deux parties. La première partie, l'article rappelle dans un premier temps les débats sur le concept de néopatrimonialisme, ses apports et les critiques dont il a été l'objet. Dans un second temps, l'article se base sur les débats plus récents sur le concept d'où il est puisé deux idées étroitement liées : d'un, le néo-patrimonialisme est un type mixte qui reconnaît la coexistence des normes bureaucratiques et informelles ; de deux, le néo-patrimonialisme est consubstantiel à l'État moderne. La seconde partie montre comment le néo-patrimonialisme peut servir de cadre d'analyse pour étudier des cas concrets de fabrique de l'action publique. Le fil conducteur de la réflexion consiste à mettre en évidence comment la nature néopatrimoniale de l'État, c'est-à-dire, la coexistence de normes bureaucratiques et informelles, façonne les processus de fabrique et de mise en œuvre des politiques publiques.

I. La controverse épistémologique sur le paradigme

L'objectif de cette partie n'est pas seulement de restituer les termes des débats sur le néopatrimonialisme, mais aussi et surtout de montrer comment l'évolution de la littérature milite en faveur de la réhabilitation de ce paradigme. Si pendant des années, le paradigme néopatrimonialiste a fait l'objet d'usages dans les sciences sociales, il n'en reste pas moins qu'il a été et est encore la cible de critiques parfois virulentes. Celles-ci n'occultent pourtant pas son potentiel heuristique à la lumière de certaines relectures effectuées ces dernières années. En effet, outre les travaux pionniers sur le néo-patrimonialisme, d'autres chercheurs ont relancé les débats sur ce concept, sa genèse et ses postulats de base. Dès lors, l'analyse de la trajectoire du paradigme permet de mettre en évidence un concept discuté mais résilient.

1. Un paradigme discuté

Le néo-patrimonialisme fait partie des concepts les plus discutés dans l'analyse de la politique africaine. Les controverses autour de ses apports scientifiques ont permis d'identifier ses forces et ses limites. Les usages dont il a été l'objet dans différents chantiers de recherche en science politique sur des cas empiriques ont alimenté les débats d'ordre épistémologique. Ainsi, si la littérature savante lui reconnaît un potentiel heuristique indéniable, elle n'occulte pas ses faiblesses.

⁴⁰ J-P. OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, op cit, p.117.

⁴¹ *Ibidem*, p.118.

⁴² *Ibidem*, p. 125.

⁴³ Cette question fait débat. La littérature néo-institutionnaliste confond normes sociales et normes informelles, ce que conteste OLIVIER DE SARDAN qui démontre le caractère formel des normes sociales, même si elles ne distinguent des normes officielles. Voir J-P. OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, op cit, p.118.



1.1. Le potentiel heuristique du paradigme

Le concept de néo-patrimonialisme est puisé de la sociologie wébérienne⁴⁴. Pour rappel, Weber a distingué trois modalités idéal-typiques de domination : la domination légale-rationnelle, la domination charismatique et la domination traditionnelle. Le patrimonialisme apparaît dans la domination traditionnelle où Weber montre qu'« avec l'apparition d'une direction administrative purement personnelle du détenteur du pouvoir, toute domination traditionnelle incline vers le patrimonialisme, et à l'apogée du pouvoir du seigneur, au sultanisme »⁴⁵. Ce qui caractérise le patrimonialisme, c'est l'absence de distinction entre patrimoine public et patrimoine privé : « le chef patrimonial traite toutes les affaires politiques, administratives ou judiciaires comme s'il s'agissait d'affaires personnelles, de la même façon qu'il exploite son domaine, comme s'il s'agissait de propriétés privées »⁴⁶.

Olivier de Sardan montre la nuance entre patrimonialisme et néo-patrimonialisme en ces termes : « la principale différence entre le néo-patrimonialisme et le patrimonialisme est que dans le modèle néo-patrimonial, les normes officielles sont de type légal-rationnel, c'est-à-dire fondées sur une distinction claire entre propriété publique et propriété privée, alors qu'en pratique cette distinction est floue ou effacée »⁴⁷. Médard a utilisé ce concept pour décrire la coexistence entre normes bureaucratiques et pratiques informelles. Selon lui, c'est le concept le plus pertinent d'un point de vue heuristique pour rendre compte des paradoxes et des ambiguïtés qui caractérisent l'État en Afrique⁴⁸. Médard exprime le déficit d'institutionnalisation de l'État, sa faible différenciation avec la société : « le politique, l'économique, le sociétal et particulièrement le domestique s'interpénètrent »⁴⁹. Cette confusion entre espace étatique et espace social dans le contexte africain constitue une réalité indéniable, même si elle est variable d'un pays à l'autre, d'un moment historique à l'autre.

Médard a distingué « (...) deux types d'État en Afrique qui constituent deux pôles avec toutes les situations intermédiaires possibles : d'un côté les États néo-patrimoniaux caractérisés par un mode patrimonial de régulation politique fondé sur la redistribution (la Côte d'Ivoire sous Houphouët-Boigny), de l'autre, les États purement prédateurs correspondant à un patrimonialisme de type sultanique (le Zaïre de Mobutu) »⁵⁰. Comme le souligne Bach, « le néo-patrimonialisme prédateur fait référence à des processus de personnalisation du pouvoir et de centralisation des ressources politiques qui sont portées à leur paroxysme (...). L'absence d'espace public et de toute capacité de production de politiques publiques en est le corollaire »⁵¹. Dans le même sens, Olivier de Sardan souligne l'existence de deux versions du néo-patrimonialisme : la version « dure » selon laquelle les normes officielles ne sont qu'une façade et la version « douce » qui s'appuie sur le « mélange de logiques légales-rationnelles et de logiques patrimoniales »⁵². Cet effort de clarification conceptuelle visait à adapter le paradigme à la diversité des contextes politiques en Afrique.

⁴⁴ M. WEBER, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995.

⁴⁵ Cité par M. GAZIBO, « Le néopatrimonialisme est-il soluble dans la démocratie » in D. C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'Etat néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p.10.

⁴⁶ J-F. MEDARD, « Conclusion » in J-F. MEDARD, *États d'Afrique noire*, op cit, p. 326.

⁴⁷ J-P. OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, op cit, p. 345.

⁴⁸ J-F. MEDARD, « L'Etat patrimonialisé », op cit.

⁴⁹ *Ibid*, p. 29.

⁵⁰ J-F. MEDARD, « L'Etat patrimonialisé », *Politique africaine*, op cit, p.854.

⁵¹ D. C. BACH, « Patrimonialisme et néo-patrimonialisme : lectures et interprétations comparées » in D. C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'Etat néopatrimonial*, op cit, p. 45.

⁵² J-P. OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, op cit, p. 345.



La littérature reconnaît au concept un potentiel descriptif car il permet de « regrouper en une seule catégorie des faisceaux de fait à la fois apparentés et indiscutables »⁵³. Médard exprime cette idée en ces termes : « le patrimonialisme constitue le commun dénominateur de pratiques diverses si caractéristiques de la vie politique africaine, à savoir le népotisme, le clanisme, le tribalisme, le régionalisme, le clientélisme, le copinage, le patronage, le prébendalisme, la corruption, la prédation, le factionnalisme, etc., qu'elles soient fondées sur l'échange social ou sur l'échange économique »⁵⁴. De ce point de vue, ce concept présente une utilité scientifique certaine car il contribue à une meilleure description du fonctionnement de l'État postcolonial. Pour la science politique, il offre une piste intéressante pour aborder la politique africaine au-delà de la normativité en mettant la focale sur « ce qui est »⁵⁵. Ce faisant, tout en s'intéressant aux règles formelles dont le rôle n'est pas à négliger dans le fonctionnement des institutions et les comportements des acteurs, le néo-patrimonialisme élargit le champ d'analyse en intégrant les règles informelles. C'est du reste, cette démarche centrée sur les faits et moins sur les normes qui distingue la science politique du droit.

En plus, le néo-patrimonialisme comme concept est intéressant en ce sens qu'il prend en considération le caractère hybride de l'État en Afrique, voire ailleurs. En effet, contrairement à l'idéal-type de la domination patrimoniale chez Weber, le néo-patrimonialisme permet de rendre compte de la coexistence des normes bureaucratiques et des normes informelles. Comme le souligne Olivier de Sardan, « il combine dans la même définition, les normes officielles avec des pratiques qui divergent de ces normes »⁵⁶ notamment dans sa version « douce ». Du reste, plusieurs travaux ont attiré l'attention sur l'informalisation de la vie politique en Afrique⁵⁷. La sociologie politique a multiplié les qualificatifs pour décrire les formes complexes que prennent les régimes politiques. Les concepts de régime hybride⁵⁸, de « démocratie à double façade »⁵⁹ ou de régime semi-autoritaire en sont des exemples⁶⁰. Malgré son potentiel heuristique, le néo-patrimonialisme a fait l'objet de nombreuses critiques.

1.2. Les critiques du paradigme

Il faut rappeler que certains auteurs lui ont préféré d'autres notions comme la « politique du ventre »⁶¹, tandis que d'autres l'ont considéré comme une notion réductionniste ou « attrape-tout » dénuée de toute capacité explicative⁶². Dans une critique acerbe sur la performance de la science politique africaniste sur l'État, Tshiyembe dresse un « bilan d'échec » : « En dépit des progrès réalisés dans la connaissance du politique en Afrique, depuis près d'un demi-siècle, le bilan de la théorisation de l'État africain est négatif. Cet échec des théories juridico-institutionnelles et sociologiques (État-politique du ventre et État néopatrimonial) est

⁵³ Ibid, p. 344.

⁵⁴ J-F. MEDARD, « Conclusion », *op cit*, p. 303.

⁵⁵ I. KANE, *Les effets du néo-patrimonialisme sur la démocratie De la pratique du présidentielisme et du clientélisme au Sénégal*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université de Montréal, 2009; S. N. MICKELLEY, *Néo-patrimonialisme et construction de l'État social dans une économie de rente. Le cas du Gabon*, Thèse de doctorat en Sociologie, Université de Poitiers, 2016.

⁵⁶ J-P. OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, *op cit*, p. 344.

⁵⁷ P. CHABAL et J. P. DALOZ, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999.

⁵⁸ L. DIAMOND, « Thinking about hybrid regime », *Journal of Democracy*, vol 13, n°2, 2002, p. 21-35.

⁵⁹ S. HAGBERG, « Démocratie à double façade » in M. HILGERS et J. MAZZACCHETTI (dir.), *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire : Le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala, p. 2010, p. 295-306.

⁶⁰ A. LOADA, « Contrôler l'opposition dans un régime semi-autoritaire : Le cas du Burkina Faso de Blaise Compaoré » in M. HILGERS et J. MAZZACCHETTI (dir.), *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire : Le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala, 2010, p. 269-294.

⁶¹ J-F. BAYART, *L'État en Afrique : La politique du ventre*, Paris, Karthala, 1989.

⁶² D. C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'Etat néopatrimonial*, *op cit*, p. 114-116.



principalement dû à leur embastillement dans le paradigme de l'exceptionnalité africaine du vide, forgé jadis par l'ethnologie naissante pour justifier l'entreprise coloniale et sa 'mission civilisatrice' »⁶³. Cet auteur conteste l'utilité scientifique du néo-patrimonialisme pour analyser l'État en Afrique et propose un changement de paradigme. Pour lui, le néo-patrimonialisme ainsi que le modèle de la « politique du ventre » de Bayart « n'ont aucun fondement social en Afrique »⁶⁴. Il soutient d'ailleurs que Médard a fait une interprétation erronée de la sociologie wébérienne sur la domination⁶⁵.

A partir du terrain marocain, Saaf regrette la tendance des analyses en termes de néo-patrimonialisme à « sous-estimer, voire à négliger ses "conquêtes" légales et rationnelles, la consistance de sa vie institutionnelle, et le contenu effectif de la modernisation dans de nombreux domaines ... »⁶⁶. Olivier de Sardan, tout en reconnaissant au concept quelques apports, démontre ses lacunes explicatives⁶⁷. Pour lui, le néo-patrimonialisme, tout comme le culturalisme, constitue une « fausse piste »⁶⁸ pour qui veut saisir les modes de fonctionnement de l'État. Ce concept ne permet pas selon lui de rendre compte des écarts entre les pratiques réelles des agents publics et les normes officielles. Il lui reproche sa tendance à la généralisation abusive et sa démarche mono-causale⁶⁹. Son contenu idéologique est également critiqué notamment « la saveur passéiste qui l'entoure »⁷⁰, alors que les pratiques néo-patrimoniales datent de la période coloniale et non de l'Afrique pré-coloniale.

Olivier de Sardan le considère finalement comme un concept trop général : « il est aveugle à la diversité des normes pratiques et des logiques sociales. Il propose un modèle général et abstrait de l'État »⁷¹. Il décrit par ailleurs le néo-patrimonialisme comme un concept trop partiel car « il se concentre sur une seule dimension des écarts, la confusion entre public et privé associée aux liens de clientèle »⁷². En clair, la coexistence des règles bureaucratiques et des règles informelles est loin d'épuiser l'explication des comportements des agents publics dans les administrations publiques en Afrique. Olivier de Sardan s'appuie sur le concept de normes pratiques pour analyser les écarts entre les normes bureaucratiques et les pratiques des agents. Il en conclut que « le concept de néo-patrimonialisme, malgré son intérêt théorique initial, et la réalité de ses référents, ne donne donc pas une réponse satisfaisante au problème des écarts »⁷³.

Comme on peut le constater, pour diverses raisons, le néo-patrimonialisme a été critiqué dans la littérature en sciences sociales malgré ses apports que certains auteurs n'ont pas manqué de reconnaître. Ces controverses peuvent du reste expliquer en partie la réticence de certains auteurs à le mobiliser comme cadre théorique aussi bien dans la sociologie de l'État que

⁶³ M. TSHIYEMBE, « La science politique africaniste et le statut théorique de l'État. Un bilan négatif », *Politique africaine*, n°71, 1998, p. 130.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 112.

⁶⁵ Selon lui, le concept de domination patrimoniale ne saurait s'appliquer aux États qui, pour la grande majorité, ne sont pas dirigés par des chefs traditionnels. Voir M. TSHIYEMBE, « La science politique africaniste et le statut théorique de l'État. Un bilan négatif », *op cit*, p. 116.

⁶⁶ A. SAAF, « Vers la décrépitude de l'État néo-patrimonial : limites du néo-patrimonialisme comme concept et phénomène observable », *Annuaire de l'Afrique du nord*, vol 28, 1989, p. 76.

⁶⁷ Il fournit une synthèse riche des débats épistémologiques sur le concept de néo-patrimonialisme. Voir J-P. OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, *op cit*, p. 345-349.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 322-349.

⁶⁹ O. THERKILDSEN, « Working in a neo-patrimonial settings : perceptions of public sector staff in Tanzania and Uganda » in T. BIERSEHENK et J-P. OLIVIER DE SARDAN (éds), *States at work. The dynamics of african bureaucraties*, Bill, 2014, p. 36.

⁷⁰ J-P. OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, *op cit*, p. 346.

⁷¹ *Ibidem*, p. 347.

⁷² *Idem*.

⁷³ *Idem*.



l'analyse de l'action publique. Pourtant, l'évolution de la littérature depuis une dizaine d'années et les recherches visant à le revisiter autorisent un retour vers ce paradigme qui a suscité tant de débats.

2. Un paradigme résilient

Les relectures effectuées sur le paradigme néo-patrimonialiste par certains auteurs autorisent de reconsidérer l'argument selon lequel il serait une « fausse piste » sans valeur heuristique véritable. Si ce paradigme n'a pas vocation à être exhaustif dans l'explication du fonctionnement de l'État, il n'en reste pas moins que ses postulats de base conservent une pertinence heuristique. Deux idées centrales permettent d'étayer cet argument. Selon la première, le néo-patrimonialisme repose sur la dualité des normes ; il postule la coexistence au sein de l'appareil d'État des normes bureaucratiques officielles et des normes informelles. Selon la seconde idée, le néo-patrimonialisme est consubstantiel à l'État moderne et par conséquent peut prétendre à un usage universel.

2.1. Le néo-patrimonialisme comme expression d'une dualité des normes

En science politique, le paradigme néo-institutionnaliste a banalisé l'idée de considérer les règles institutionnelles dans leur forme à la fois formelle et informelle⁷⁴. Tout en considérant les règles officielles, il a en effet élargi le concept d'institution en incluant des règles informelles. De par son application massive aux terrains africains marqués par un déficit d'institutionnalisation de l'État, le néo-institutionnalisme a été perçu de façon restrictive. Les auteurs ont eu tendance à privilégier la dimension patrimoniale au détriment de la dimension bureaucratique. Or, le néo-institutionnalisme repose sur la coexistence des normes officielles et des normes informelles. La distinction entre néo-patrimonialisme dur et néo-patrimonialisme souple renforce la pertinence scientifique du concept⁷⁵. C'est dans la même perspective que Bach distingue le néo-patrimonialisme régulé du néo-patrimonialisme prédateur⁷⁶.

Dans le premier cas, les normes patrimoniales et bureaucratiques coexistent mais avec une prédominance des dernières alors que dans le second cas, la patrimonialisation est poussée à son paroxysme. Bach explicite cette distinction en ces termes : « la dissolution de la frontière entre espace public et intérêts privés du Chef de l'État tend à devenir totale dans le néo-patrimonialisme prédateur, tandis que celui dit régulé conserve une certaine capacité à produire des politiques publiques. Le néo-patrimonialisme dans l'État doit être distingué des situations marquées par sa patrimonialisation intégrale »⁷⁷. En effet, dans la version souple, les auteurs reconnaissent la cohabitation de deux logiques, l'une bureaucratique et l'autre informelle. Erdman et Engels soulignent l'importance de considérer à égalité ces deux dimensions du néo-patrimonialisme⁷⁸. Pour Olivier de Sardan, « cette reconnaissance de l'hybridité et de la

⁷⁴ M. GAZIBO et J. JENSON, *La politique comparée: fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2004, pp. 185-216; A. LECOURS, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité? », *Politique et Sociétés*, vol 21, n° 3, 2002, p. 3-19.

⁷⁵ Cette distinction s'appuie sur l'analyse de MEDARD. Voir J-F. MEDARD, « L'État et le politique en Afrique », *Revue française de science politique*, vol 50, n°4, 2000, p. 854.

⁷⁶ D. C. BACH, « Patrimonialisme et néo-patrimonialisme : lectures et interprétations comparées » in D. BACH C. et M. GAZIBO (dir.), *L'Etat néopatrimonial*, op cit, p. 38-78.

⁷⁷ D. C. BACH, « Patrimonialisme et néo-patrimonialisme », op cit, p. 65.

⁷⁸ G. ERDMANN & U. ENGEL, « Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept », *Commonwealth & Comparative Politics*, vol 45, n°1, 2007, p. 105-106.



coexistence des deux logiques sociales différentes et enchevêtrées est évidemment plus satisfaisante que la version dure »⁷⁹.

Dans l'ouvrage collectif dirigé par Gazibo et Bach, plusieurs auteurs s'accordent à reconnaître que le concept de néo-patrimonialisme rend compte des situations hybrides dans lesquelles cohabitent les normes bureaucratiques et les normes informelles⁸⁰. Cette mixité a été quelque peu occultée dans plusieurs critiques envers le concept qui ont eu tendance à survaloriser le côté patrimonial au détriment du côté bureaucratique. Comme le souligne Gazibo, « le concept de néo-patrimonialisme, essentiellement forgé afin de rendre compte de situations mixtes, est intrinsèquement hybride (...) »⁸¹. Gazibo montre également que les pratiques néo-patrimoniales ne sont pas incompatibles avec la démocratie moderne. La dualité des normes est consubstantielle à tous les régimes politiques. Il appelle ainsi à repenser le rapport entre démocratie et néo-patrimonialisme : « une lecture approfondie de Médard montre en effet qu'entre néo-patrimonialisme et démocratie, le rapport relève moins de l'opposition que de l'équilibre entre normes légales et normes publiques partiellement intériorisées »⁸². En clair, les régimes démocratiques peuvent bel et bien s'accommoder de pratiques aux antipodes des règles bureaucratiques comme le montrent d'ailleurs certains cas empiriques⁸³.

Bourmaud soutient le même argument lorsqu'il souligne une « situation de dualisme où l'État se caractérise par un phénomène de patrimonialisation et de bureaucratisation »⁸⁴. La conséquence de cette relecture critique du néo-patrimonialisme est de réhabiliter ce concept comme outil d'analyse politique. L'idée générale ici est d'appréhender l'État par le prisme de la dualité des normes. Il ne s'agit pas de partir du postulat selon lequel l'État est peu ou pas institutionnalisé, mais de considérer tout État comme espace de coexistence entre normes bureaucratiques et normes informelles. Cette piste est stimulante pour les politistes car elle permet d'interroger comment cette mixité des normes façonne la fabrique et l'implémentation des politiques publiques. C'est cette idée forte que Bach exprime en ces termes : « la coexistence de logiques patrimoniales avec des éléments légal-bureaucratiques incite à s'interroger sur le type d'interactions qui en résultent, ou plus directement, la capacité ou non d'un État néo-patrimonial à produire des politiques 'publiques' »⁸⁵. Dans cette perspective, le recours au néo-patrimonialisme dans une recherche sur les politiques publiques ne revient pas à orienter le regard exclusivement vers les pratiques de prédation et de privatisation de l'État, il est surtout question d'analyser de quelles façons la mixité des normes dans l'espace étatique affecte les politiques publiques.

Dans la même veine, le néo-patrimonialisme n'est pas synonyme d'incapacité de l'État à fabriquer des politiques publiques. En plus, ce concept doit être également débarrassé de toute connotation téléologique. Les propos de Gazibo et Bach sont assez explicites sur ces deux éléments : « le néo-patrimonialisme ne véhicule intrinsèquement aucune dimension téléologique quant au devenir de l'État ; il ne préjuge pas non plus de sa capacité à concevoir et à mettre en œuvre des politiques publiques »⁸⁶. Ces relectures critiques des travaux classiques de Weber et de ceux de Médard ouvrent de nouvelles perspectives de recherche et contribuent

⁷⁹ J-P. OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, op cit, p. 345.

⁸⁰ D. C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'Etat néopatrimonial*, op cit.

⁸¹ M. GAZIBO, « Le néopatrimonialisme est-il soluble dans la démocratie », op cit, p.107.

⁸² *Ibidem*, p. 105.

⁸³ J. COPANS, « Du néo-patrimonialisme au big man : une excursion sénégalaise au XXI^e siècle au regard des Cameroun et Kenya d'il y a un quart de siècle » in D. DARBON, *Le comparatisme à la croisée des chemins : Autour de l'œuvre de Jean-François Médard*, Paris, Karthala, 2010, p. 41-57.

⁸⁴ D. BOURMAUD, *La politique en Afrique*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 62.

⁸⁵ D. C. BACH, « Patrimonialisme et néo-patrimonialisme », op cit, p. 42.

⁸⁶ D. C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'Etat néopatrimonial*, op cit, p. 317.



à réhabiliter ce concept. L'idée de considérer le néo-patrimonialisme comme caractéristique consubstantielle à l'État moderne s'inscrit dans la même logique.

2.2. Le néo-patrimonialisme comme essence de l'État moderne

Les relectures sur le néo-patrimonialisme ont établi l'idée selon laquelle la dualité des normes existe dans tous les États modernes et en constitue une des caractéristiques intrinsèques. Aucun État, quel que soit son degré d'institutionnalisation, n'échappe à cette logique. Van de Walle défend cet argument avec force : « le clientélisme politique existe dans tous les États modernes du monde d'une façon ou d'une autre. Mais ses manifestations précises varient considérablement. Plus spécifiquement, la forme du clientélisme politique varie en fonction de la structure économique et de la nature du régime politique »⁸⁷. Ainsi, si les pratiques néo-patrimoniales peuvent varier d'un État à l'autre ou même d'une administration à l'autre au sein du même État, la coexistence des normes bureaucratiques et informelles reste un invariant à portée universelle. Plusieurs travaux sur la corruption dans les États occidentaux ont révélé l'existence de pratiques clientélistes même dans les pays dans lesquels l'État a atteint un niveau élevé d'institutionnalisation et où la différenciation entre société et espace étatique est poussée⁸⁸. Il en découle que l'étude des politiques publiques dans tous les États peut s'autoriser le détour par le néo-patrimonialisme pour tenter de saisir les processus à l'œuvre dans la résolution des problèmes collectifs.

C'est d'ailleurs pourquoi Gazibo montre que les régimes politiques mêlant normes bureaucratiques et patrimoniales peuvent stabiliser de façon durable⁸⁹. En effet, si le néo-patrimonialisme survit à la démocratisation, dans des arènes politiques parmi les plus institutionnalisées, c'est en raison de ses liens étroits avec l'État moderne lui-même, c'est-à-dire le cadre institutionnel dans lequel se déploient les régimes politiques. Au demeurant, l'analyse de Van de Walle suggère qu'il n'est pas réaliste de penser que le néo-patrimonialisme disparaîtra mais qu'il pourrait changer avec la démocratisation des sociétés : « Mon étude soutient qu'il n'y a pas de raison de croire que le clientélisme disparaîtra, car il se révèle être une caractéristique omniprésente de l'État moderne. Elle suggère néanmoins que la nature du clientélisme changera significativement en raison de la démocratisation »⁹⁰. Il montre concrètement de quelles manières la démocratisation des sociétés affecte les pratiques néo-patrimoniales dans les sociétés notamment avec la transformation des formes de clientélisme.

On peut ainsi considérer qu'en général, il n'existe pas d'État strictement bureaucratique ou strictement patrimonial. Tout État est intrinsèquement marqué par cette mixité des normes et « (...) la différence entre les pays est moins une question d'identité strictement patrimoniale ou strictement légale que de degré de prévalence entre normes légales formelles et normes informelles patrimoniales »⁹¹. Du reste, pour corroborer cet argument, il n'est pas inutile de rappeler que le concept de patrimonialisme relève d'un idéal-type tel que Weber conçoit ce terme, c'est-à-dire un modèle pur à ne pas confondre avec les situations empiriques⁹². Plus globalement, les formes de domination politique (charismatique, légale-rationnelle,

⁸⁷ N. VAN DE WALLE, « Sortir du néo-patrimonialisme » in D. C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'Etat néopatrimonial*, op cit, p. 156.

⁸⁸ Voir par exemple l'ouvrage de Y. MENY sur la corruption en France (*La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992).

⁸⁹ M. GAZIBO, « Le néopatrimonialisme est-il soluble dans la démocratie », op cit, p. 113.

⁹⁰ N. VAN DE WALLE, « Sortir du néo-patrimonialisme », op cit, p. 155.

⁹¹ M. GAZIBO, « Le néopatrimonialisme est-il soluble dans la démocratie », op cit, p. 107.

⁹² M. WEBER, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Pocket, 1992, p. 181.



traditionnelle) dans la sociologie wébérienne relève de ce registre⁹³. En ce sens, dans les situations concrètes, la domination est très hybride, combinant à la fois des aspects légal-bureaucratiques, charismatiques et traditionnels.

Ce détour par les controverses sur le néo-patrimonialisme montre que ce paradigme garde une pertinence scientifique malgré les critiques dont il fait l'objet. Les relectures critiques sur ce concept et les débats qu'il a suscités permettent de le considérer dans une double perspective, d'une part comme pratique consubstantielle à tout État, de l'autre comme dualité de normes. Cette perception du néo-patrimonialisme milite en faveur de sa réhabilitation comme cadre d'analyse de la politique en général et d'analyse de l'action publique en particulier. Au fond, pour le politiste de l'action publique, la problématique de recherche qui en découle est de savoir comment le degré d'institutionnalisation de l'État façonne les politiques publiques. L'étude de la fabrique des politiques publiques sert de cas illustratif pour démontrer la pertinence de cet angle d'analyse.

II. La fabrique de l'action publique à l'épreuve de l'État néo-patrimonial

D'un point de vue analytique, le concept de néo-patrimonialisme en politiques publiques est fécond pour saisir comment la coexistence des normes bureaucratiques et informelles affecte la fabrique des politiques publiques et leur concrétisation. La centralité de l'État dans les politiques publiques malgré l'essor des acteurs extra-étatiques laisse penser que sa nature est déterminante sur les processus d'élaboration et de mise en œuvre des solutions. Cet argument peut être étayé à partir d'un ensemble d'hypothèses sur les articulations entre le degré d'institutionnalisation de l'État et la fabrique des politiques publiques. La notion de fabrique de l'action publique prend en compte dans le cadre de cet article deux séquences majeures du cycle des politiques ; d'une part, les processus d'élaboration des solutions politiques au sein de l'appareil étatique et de l'autre, les processus de concrétisation de celles-ci sur le terrain.

1. Les processus politiques sein de l'appareil d'État

Les processus de fabrique des solutions politiques au sein de l'appareil étatique peuvent s'analyser par le prisme de l'approche néo-patrimonialiste. En ce sens, la sociologie de l'État sert de cadre d'analyse global pour analyser l'action publique à partir d'exemples empiriques. Dans cette optique, la recherche peut s'articuler autour de deux processus essentiels qui sont ici mobilisés pour étayer l'argument central de l'article. Le premier processus concerne les pratiques décisionnelles au sein de l'appareil étatique, à savoir les dynamiques par lesquelles les décideurs politiques effectuent les choix sur les solutions censées résoudre les problèmes collectifs. Le second processus a trait aux multiples interactions à la fois formelles et informelles entre acteurs publics dans la mise en œuvre des politiques publiques.

1.1. La formulation des solutions politiques

La formulation des solutions est une des séquences du cycle des politiques publiques. Dans la grille séquentielle d'Anderson⁹⁴, elle correspond à la seconde phase de la vie d'une politique publique, au cours de laquelle les décideurs politiques effectuent les choix quant aux solutions face à un problème collectif. Dans la réalité, la formulation est un processus continu qui se poursuit dans la phase de la mise en œuvre où les acteurs à divers échelons arrivent souvent à

⁹³ M. WEBER, *Economie et société*, Paris, Pocket, 1995.

⁹⁴ Cet auteur propose les séquences suivantes : la mise sur agenda de la politique, la formulation d'une politique publique, l'adoption d'une politique publique, la mise en œuvre et l'évaluation. Voir J. E. ANDERSON, *Public Policy Making*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1975.



reformuler, réajuster et réinterpréter les politiques⁹⁵. Comme le souligne Ribémont et ses collègues, « séparer la mise en œuvre du processus de formulation des politiques publiques, telle que l'ont fait les premiers auteurs à travailler sur cette question, n'a donc pas forcément de sens tant les deux sont profondément liés »⁹⁶. C'est dans cette perspective que la séquence de la formulation est appréhendée dans cet article. Cette étape cruciale des politiques publiques est ainsi considérée dans sa complexité comme un processus quasi permanent dans le cycle des politiques publiques. Plus concrètement, la phase de la formulation se matérialise par les processus décisionnels, c'est-à-dire les choix que les décideurs politiques effectuent quant aux solutions et instruments pour résoudre un problème collectif. La littérature sur la décision est très riche⁹⁷. Traditionnellement, la décision était appréhendée dans une approche rationnelle inspirée de l'économie politique. Les postulats de la rationalité absolue ont été battus en brèche par d'autres travaux qui ont montré que la décision est rarement le résultat d'un processus rationnel. Les approches en termes d'incrémentalisme, de dépendance au sentier, le modèle de la poubelle et l'approche bureaucratique en sont les modèles les plus connus⁹⁸.

Ce qui intéresse le politiste, c'est de savoir comment la cohabitation des normes bureaucratiques et informelles façonne les processus décisionnels en matière de politiques publiques. Autrement dit, il s'agit de s'interroger sur l'existence ou non de « styles de politiques publiques »⁹⁹ induits par la nature néo-patrimoniale de l'État¹⁰⁰. L'opérationnalisation du paradigme néo-patrimonialiste conduit à mettre la focale sur la façon dont les processus décisionnels sont influencés par la cohabitation des règles bureaucratiques et informelles. Le choix des solutions politiques apparaît ainsi comme le résultat de processus complexes à la fois officiels et non officiels. Si les politiques se décident dans des cadres institutionnels formels dans les différentes bureaucraties, le regard doit également se tourner vers des espaces extra-bureaucratiques et moins formels. Dans cette optique, la recherche doit se déporter hors de l'appareil étatique pour analyser dans quelle mesure les décisions publiques sont également prises dans des lieux non officiels. Du reste, l'informalisation des processus décisionnels s'observe aussi dans les espaces officiels que dans les espaces non officiels.

En effet, dans l'espace bureaucratique coexistent des règles officielles et des règles informelles ; ces dernières pouvant découler des normes pratiques ou des normes sociales. Une telle démarche implique d'inclure dans l'analyse les « acteurs de l'ombre » influençant les décisions. Il importe de rappeler que la littérature classique en science politique fait état du rôle des groupes d'intérêt et des mécanismes de mise à l'agenda basés sur le « corporatisme silencieux »¹⁰¹. Depuis les travaux pionniers de Bentley, l'approche pluraliste aborde les

⁹⁵ C'est d'ailleurs une des raisons qui explique pourquoi l'approche séquentielle a été critiquée dans la littérature. Voir par exemple P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE et J-F. SAVARD, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Nachdruck Rüegger, 2016, p. 40-43.

⁹⁶ T. RIBEMONT, T. BOSSY, A. EVRARD, G. GOURUES et C. HOEFFLER, *Introduction à la sociologie de l'action publique*, Louvain-La-Neuve, De Boeck Supérieur, 2018, p. 128.

⁹⁷ J-M. EYMERI-DOUZANS, « Prise de décision » in S. JACOB et N. SCHIFFINO (dirs), *Politiques publiques : fondements et perspectives pour l'analyse de l'action publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 118-194.

⁹⁸ Pour une synthèse des approches théoriques sur la décision. Voir J. de MAILLARD et D. KÜBLER, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, PUG, p. 23-46 ; L. BOUSSAGUET, *Les politiques publiques*, Paris, Que Sais-je ? 2015, p. 21-34.

⁹⁹ Les styles nationaux de politiques publiques correspondent à « une façon de faire les choses française, allemande ou britannique qui compte finalement plus que les différences entre secteurs ». Voir J. RICHARDSON, « Style (policy style) » in L. BOUSSAGUET, S. JACQUOTET et P. RAVINET (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po. 2014, p. 608-616.

¹⁰⁰ R. PASQUIER, « Politiques publiques dans l'espace national » in S. JACOB et N. SCHIFFINO, *Politiques publiques : fondements et perspectives pour l'analyse de l'action publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 821.

¹⁰¹ P. GARRAUD, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 40, 1990, p. 17-41.



conflits entre groupes sociaux pour le contrôle des ressources et des privilèges¹⁰². Intégrer les normes informelles invite à s'interroger sur la portée des choix officiels des solutions politiques. Autrement dit, dans le contexte d'une forte informalisation des décisions, on peut se demander si les décisions annoncées publiquement reflètent les choix réels des décideurs politiques et dans quelle mesure elles reflètent l'intérêt public. En clair, les finalités réelles des politiques publiques peuvent être cachées au public parce que justement ces politiques sont motivées par des intérêts patrimoniaux. Dans la même veine, l'analyse des non-décisions dans l'espace public peut relever de dynamiques formelles ou informelles. Les non-décisions renvoient à la « seconde face du pouvoir » selon Bachrach et Baratz.¹⁰³

Selon le degré d'institutionnalisation de l'État, les processus décisionnels sur les choix des solutions prendront des formes variables. Dans le contexte d'un État faiblement institutionnalisé, il convient de s'intéresser en priorité aux dynamiques informelles ; celles-ci prenant le dessus sur celles formelles. Dans le cas contraire, si les normes formelles prennent le dessus, elles ne doivent pas occulter l'effet des normes informelles ; l'État étant en général un espace hybride dans lequel cohabitent les deux types de normes. Dans tous les cas, il apparaît crucial d'analyser comment se fait l'articulation entre les deux types de normes et dans quelle mesure celle-ci affecte la formulation des solutions politiques face aux problèmes collectifs. Le concept néo-patrimonialiste permet d'élucider les dynamiques décisionnelles selon un prisme particulier. Dans la même veine, une démarche visant à interroger comment les logiques néo-patrimoniales façonnent les interactions entre les acteurs publics de mise en œuvre des politiques publiques peut s'avérer stimulante.

1.2. Les interactions entre acteurs publics de mise en œuvre

La mise en œuvre d'une politique publique n'est pas un processus mécanique¹⁰⁴. Mégie en souligne la complexité en ces termes : « La mise en œuvre peut être considérée comme un processus au sein duquel se succède une série d'actions sociales mettant en jeu des ensembles d'acteurs plus ou moins organisés, qui occupent des positions hétérogènes et portent des intérêts et des ressources différents »¹⁰⁵. L'un des facteurs mis en évidence par la littérature à propos de ces interactions entre acteurs publics, c'est la multiplicité des échelons¹⁰⁶. En effet, la mise en œuvre des politiques publiques nécessite des interactions entre plusieurs administrations et acteurs aux positions, intérêts et idées souvent divergents. Ces acteurs publics sont à divers échelons notamment dans les institutions communautaires, nationales et locales. Les interactions entre acteurs publics à différents échelons existent à deux niveaux ; le niveau vertical et le niveau horizontal. Dans le premier cas, il s'agit souvent de rapports hiérarchiques lorsqu'un ministre par exemple ordonne la mise en œuvre d'une mesure à un fonctionnaire placé sous sa responsabilité ; celui-ci pouvant être au niveau central ou local. Dans le second cas, il est question de relations de collaboration entre administrations sans rapport hiérarchique. C'est dans ce sens que tous les ministères travaillent par exemple avec le ministère en charge des finances.

¹⁰² A. BENTLEY, *The process of government : a study of social pressures*, Indiana, The Principia press, 1949.

¹⁰³ P. BACHRACH et M. S. BARATZ, « Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework », *American political science review*, n°56, 1962, p. 641-651.

¹⁰⁴ Hassenteufel propose une synthèse sur les facteurs qui expliquent les distorsions entre décision et mise en œuvre. Voir P. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand colin, p.194-204.

¹⁰⁵ A. MEGIE, « Mise en œuvre » in L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014, p. 345.

¹⁰⁶ C'est l'une des raisons expliquant les échecs dans la mise en œuvre selon les premiers travaux sur cette séquence de l'action publique. Voir J. L. PRESSMAN et A. WILDAVSKY, *Implementation*, op cit; P. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique de l'action publique*, op cit, p. 194-200.



La mise en œuvre d'une politique communautaire doit passer par plusieurs échelons de décisions dans les États. En Afrique de l'ouest par exemple, la politique de libre circulation des biens et des personnes de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) est mise en œuvre suivant cette procédure. Elle est adoptée à l'échelon communautaire mais son implémentation mobilise dans chaque État membre les autorités nationales et locales¹⁰⁷. Les interactions dans le cadre de cette politique spécifique peuvent s'observer du point de vue horizontal et vertical au sein des administrations de la CEDEAO elle-même, au niveau national et au niveau local. La littérature sur l'eupéanisation des politiques publiques¹⁰⁸ fournit des connaissances intéressantes sur la façon dont cette reconfiguration politique complexifie la mise en œuvre des politiques publiques. Il en est de même à l'échelle d'un État pour les politiques nationales, qu'il s'agisse d'un État fédéral ou d'un État unitaire.

Une analyse par le prisme néo-patrimonialiste suggère de considérer dans quelle mesure la cohabitation des règles bureaucratiques et informelles façonne ces interactions entre acteurs publics à différents échelons de l'appareil d'État et au-delà dans le cas notamment de politiques communautaires. Plus concrètement, en plus des règles officielles qui régissent les relations entre ces acteurs, il convient d'y ajouter les règles informelles. La littérature insiste sur l'importance des négociations entre organisations impliquées dans la mise en œuvre des politiques publiques. Comme le montre Bardach, la mise en œuvre des politiques se présente souvent comme un jeu et non comme un processus linéaire ou mécanique¹⁰⁹. Même lorsqu'on est en présence de rapports hiérarchiques, les politiques publiques ne sont pas toujours mises en œuvre selon la volonté du décideur¹¹⁰. Si ces négociations sont censées s'effectuer dans le cadre des règles formelles, il s'agit ici d'inclure également les règles informelles. Ainsi, outre les rapports officiels existant entre deux services, il convient de considérer également les relations personnelles, les hiérarchies extra-bureaucratiques liées à la famille, à la tradition, à la religion ou au positionnement partisan des acteurs. Une administration placée à un échelon inférieur peut ainsi compenser son déficit de pouvoir par la capacité de ses membres à mobiliser des ressources extra-bureaucratiques pour faire valoir leurs idées ou intérêts.

Les rapports de pouvoir entre acteurs individuels et collectifs sont doublement déterminés dans les administrations africaines¹¹¹. Ils reposent non seulement sur les règles formelles mais aussi sur des logiques non officielles liées aux normes sociales et aux normes pratiques. Dans cette perspective, la dimension non officielle des interactions peut ajouter une dose de complexité aux relations entre administrations placées dans la chaîne de mise en œuvre. Toutefois, l'informalisation des interactions peut également favoriser la mise en œuvre en rendant la collaboration institutionnelle plus aisée. Dans le contexte africain, il est fréquent que les relations de type personnel soit mobilisée pour débloquer les crises et les incompréhensions. La parenté à plaisanterie est par exemple une des pratiques mobilisées dans cette perspective comme cela s'observe dans plusieurs sociétés ouest-africaines. Cette variable doit par

¹⁰⁷ La CEDEAO est une organisation régionale créée en 1975. Elle connaît actuellement une grave crise liée au retrait de trois de ses membres (Mali, Niger, Burkina Faso) qui ont créé l'Alliance des États du Sahel (AES).

¹⁰⁸ P. HASSENTEUFEL définit l'eupéanisation comme « l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques, normatifs et cognitifs induits par la construction européenne ». Voir P. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique de l'action publique*, op cit, p. 275-276.

¹⁰⁹ E. BARDACH, *The implementation game : what happens after a bill becomes law*, Cambridge, MIT Press, 1977.

¹¹⁰ Voir M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemma of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

¹¹¹ J-P. OLIVIER DE SARDAN, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'ouest francophone », *Politique africaine*, Paris, Karthala, n°96, 2004, p. 139-162.



conséquent être abordée dans les deux perspectives. Autrement dit, l'effet en termes de facilitation ou de complexification des interactions entre acteurs doit être recherché pour le deux types de normes.

En cela, en termes d'effets, les normes informelles ne diffèrent pas fondamentalement de celles formelles puisque ces dernières peuvent également faciliter ou complexifier la collaboration institutionnelle dans la mise en œuvre d'une politique publique. Selon le degré d'institutionnalisation de l'État et les situations empiriques, ces interactions entre organisations impliquées dans la mise en œuvre des politiques publiques prendraient des formes différentes. Dès lors, la mise en œuvre des politiques publiques est tributaire de la façon dont ces deux types de règles influencent les processus de collaboration entre ces acteurs publics au sein de la sphère étatique et au-delà dans l'espace transnational. Le processus de concrétisation des politiques publiques se fait également sur le terrain avec l'action des agents publics et la réception des politiques par les ressortissants. Une entrée par les logiques néo-patrimoniales peut éclairer de tels processus matérialisant les politiques publiques.

2. Les processus de concrétisation des politiques sur le terrain

La concrétisation d'une politique publique implique l'application des solutions politiques sur le terrain à travers l'action des agents publics. L'entrée par le néo-patrimonialisme peut être intéressante dans l'analyse de cette séquence centrale du cycle des politiques. Pour le politiste de l'action publique, une des problématiques qui se pose est de savoir comment la mise en œuvre est affectée par la nature de l'État, celui-ci étant appréhendé dans son degré d'institutionnalisation. La recherche ainsi peut s'intéresser aux comportements de deux acteurs majeurs de la mise en œuvre, à savoir les agents publics du terrain qui délivrent les politiques au quotidien et les ressortissants qui en sont les destinataires.

2.1. Les comportements des agents de terrain

En science politique et en socio-anthropologie, certains travaux sur la mise en œuvre des politiques publiques se concentrent sur l'analyse du « problème des écarts »¹¹² notamment les écarts entre les normes bureaucratiques et les comportements réels des agents publics. D'autres travaux s'intéressent aux « déficits de mise en œuvre », c'est-à-dire les écarts entre les buts poursuivis par les politiques publiques et les résultats obtenus¹¹³. Ces travaux se complètent pour élucider les dynamiques à l'œuvre dans cette séquence critique de l'action publique. Depuis plusieurs années, cette littérature a montré le rôle central des agents publics du terrain. Lipsky a en effet analysé comment ces « bureaucrates d'interface » (*street-level bureaucrats*), de par la marge de liberté dont ils bénéficient, se positionnent comme les véritables *policy-makers*¹¹⁴. En d'autres termes, très souvent, les agents publics subalternes qui délivrent les services publics au quotidien sont ceux qui façonnent le plus les politiques publiques. Ils disposent dans les faits de pouvoir discrétionnaire de facto dans la mise en œuvre des mesures officielles.

En France, les travaux de Padioleau ont également insisté sur la capacité de ces agents publics à refaçonner les politiques publiques selon des logiques qui échappent aux décideurs politiques au niveau central. C'est dans ce sens que Bossy et ses collègues soutiennent que « les acteurs

¹¹² J.-P. OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, op cit, p. 111-120.

¹¹³ P. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand colin, p.190; J. de MAILLARD et D. KÜBLER, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, PUG, p. 79.

¹¹⁴ M. LIPSKY, *Street-level bureaucracy*, op cit.



de mise en œuvre sont en mesure de (re) façonner une politique publique »¹¹⁵. Le recours à une perspective néo-patrimonialiste peut alimenter ce type d'analyse en mettant l'accent sur la façon dont l'existence de règles bureaucratiques et informelles affecte les stratégies de ces agents publics. Comme le montre Olivier de Sardan, les travaux empiriques ont montré une diversité des normes pratiques dans les services publics en Afrique et même esquissé une typologie de celles-ci¹¹⁶: normes pratiques adaptatives, normes pratiques semi-tolérées, normes pratiques transgressives, normes pratiques palliatives, normes pratiques rebelles, etc.

Dans cette optique, on peut émettre l'hypothèse selon laquelle la marge de liberté dont disposent ces agents dépend du degré d'institutionnalisation de l'État. Plus l'État est institutionnalisé, moins ces acteurs pourront orienter la mise en œuvre. Inversement, dans le contexte d'un néo-patrimonialisme de type prédateur dans lequel l'autonomie de l'État est faible, la marge de manœuvre de ces acteurs sera plus grande¹¹⁷. Le pouvoir discrétionnaire de facto dont disposent ces agents publics peut ainsi être analysé par le prisme de l'institutionnalisation de l'État. En effet, cette variable va déterminer leur marge de manœuvre, les ressources qu'ils sont capables de mobiliser et leur chance de succès. Lorsque les règles bureaucratiques sont bien ancrées, leur pouvoir discrétionnaire aura tendance à s'éroder, alors qu'il sera plus important dans le cas inverse. Dans les États fortement institutionnalisés où les agents publics sont soumis à des normes strictes et où le contrôle citoyen est fort, le pouvoir discrétionnaire des agents publics s'en trouvera affaibli. Par contre, là où les normes informelles prennent le dessus sur celles officielles en raison de la faible institutionnalisation de l'État, il y a plus de chance que la capacité des agents publics à remodeler les politiques se renforce.

Il convient d'esquisser une seconde hypothèse qui appelle à considérer que les stratégies de ces acteurs reposent sur ce double registre. En effet, qu'il s'agisse d'une stratégie d'application mécanique des décisions, de reformulation ou de contournement de celles-ci, la démarche néo-patrimonialiste part du postulat selon lequel les agents publics du terrain s'appuient à la fois sur les normes officielles et les normes informelles. En ce cas, ils disposent d'un répertoire de ressources politiques relevant des deux types de normes. Autant ils peuvent s'appuyer sur des règles formelles, autant ils peuvent mobiliser également, façon concomitante, des règles informelles. Dans la délivrance des services publics, l'agent public dispose en général d'une relative autonomie dans l'exécution des tâches. Cette marge de liberté lui est généralement concédée car le cadre normatif ne peut pas tout prévoir. Il peut, tout en restant dans l'esprit de la loi, refaçoner une politique publique selon sa propre interprétation des finalités et modalités de mise en œuvre de ladite politique. L'agent public, étant un produit de la société, n'est cependant pas à l'abri des logiques informelles.

Ses relations personnelles avec les usagers, ses liens ethniques, confessionnels, politiques, entre autres, ne sont pas sans conséquences sur ses comportements dans la délivrance des services publics. Des travaux sur le fonctionnement des administrations africaines ont montré par exemple comment est traité l'usager anonyme, c'est-à-dire celui qui n'a aucune relation personnelle avec l'agent public. C'est que souligne Olivier de Sardan : « Dans un service public quelconque, cadastre, poste, état civil, commissariat, dispensaire, l'usager anonyme est bien mal parti et se trouve en terrain hostile, devant effectuer un parcours du combattant que

¹¹⁵ T. RIBEMONT, T. BOSSY, A. EVRARD, G. GOURUES et C. HOEFFLER, *Introduction à la sociologie de l'action publique*, op cit, p. 130.

¹¹⁶ Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, op cit, p. 128-140.

¹¹⁷ L'État n'étant pas une entité homogène, il convient de rester attentif au fait que le degré d'institutionnalisation de l'État est variable d'une administration à l'autre au sein du même appareil étatique. En plus, l'institutionnalisation peut être dynamique, elle peut s'éroder ou s'améliorer en fonction des contextes historiques au sein de la même administration.



personne ne lui facilitera, bien au contraire. Les fonctionnaires le considèrent comme un gêneur et un importun, voire une proie, et entendent être le moins possible dérangés par lui »¹¹⁸. L'utilisateur anonyme bénéficie donc de moins d'attention que l'utilisateur qui est recommandé par une personne ayant des liens avec l'agent public¹¹⁹. L'usage des normes informelles dans la délivrance des politiques publiques présente des enjeux sur le vivre-ensemble. Ces pratiques peuvent sécréter des inégalités dans l'accès au service public, des logiques de privatisation des biens publics et ainsi affecter négativement le rapport des citoyens à l'État. Elles impliquent également une confiscation du pouvoir décisionnel par les agents publics au détriment des décideurs politiques.

Il ressort de cette analyse que le détour par la perspective néo-patrimonialiste peut enrichir la portée heuristique des approches centrées sur les agents de terrain vulgarisés grâce aux travaux de Lipsky. Les hypothèses avancées peuvent servir à questionner les articulations entre le niveau d'institutionnalisation de l'État et le pouvoir discrétionnaire des agents publics chargés d'administrer les politiques publiques. Le paradigme néo-patrimonialiste peut également enrichir les analyses centrées sur les ressortissants.

2.2. Les comportements des ressortissants

Les ressortissants sont les publics visés par les politiques publiques et en sont donc les destinataires¹²⁰. Ils sont ainsi les groupes cibles, c'est-à-dire les acteurs tenus pour responsables d'un problème public de par leurs comportements considérés comme problématiques. En suivant Knoepfel et ses collègues, les groupes-cibles « se composent des personnes (physiques ou morales) et des organisations de ces personnes dont le comportement est jugé politiquement comme la cause (in) directe du problème collectif que la politique cherche à résoudre »¹²¹. Les instruments d'action publique adoptés visent à modifier leurs comportements afin de réduire l'intensité du problème inscrit dans l'agenda institutionnel. Outre les groupes-cibles, Knoepfel et ses collègues ont identifié dans leur « triangles des acteurs » les bénéficiaires finaux, c'est-à-dire ceux qui subissent les effets négatifs d'un problème, les groupes-tiers qui, sans être destinataires d'une politique, en subissent indirectement les effets, positivement (groupes-tiers gagnants) ou négativement (groupes-tiers perdants).

L'analyse du rôle des ressortissants s'inscrit dans une démarche par le bas pour aborder les politiques publiques notamment la réception de celles-ci par ses destinataires¹²². Revillard définit la réception d'une politique publique comme « l'ensemble des processus par lesquels une politique publique est appropriée et coconstruite par ses ressortissants, et par lesquels elle produit ses effets sur ceux-ci »¹²³. La littérature a établi l'importance des stratégies des ressortissants pour résister aux instruments des politiques publiques ; celles-ci vont de la

¹¹⁸ J-P. OLIVIER DE SARDAN, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'ouest francophone », *op cit*, p. 146. L'auteur précise que le mépris de l'utilisateur anonyme n'a pas disparu dans les pays européens comme la France et l'Allemagne, mais à la différence des contextes africains, dans ces pays il existe un ancrage fort de l'idée de service public et la qualité de celui-ci est nettement supérieure.

¹¹⁹ M. TIDJANI ALOU, « La corruption dans le système judiciaire » in G. BLONDO et J-P. OLIVIER DE SARDAN (dir), *État et corruption en Afrique*, Paris, Karthala, 2007, p. 141-177.

¹²⁰ L. BOUSSAGUET, *Les politiques publiques*, Paris, Nouvelle Imprimerie Laballery, 2020, p. 86.

¹²¹ P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE et J-F. SAVARD, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Nachdruck Rüegger, 2016, p. 60.

¹²² Les politiques publiques ont deux types d'effets sur les citoyens : un « effet ressource » qui renvoie à leurs conséquences matérielles sur les individus et un « effet interprétatif » qui désigne leurs conséquences cognitives. Voir L. BOUSSAGUET, *Les politiques publiques*, *op cit*, p. 90-92.

¹²³ A. REVILLARD, « Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. La réception de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol 68, n°3, 2018, p. 476.



contestation, au contournement, à la neutralisation en passant par le détournement¹²⁴. Dans une démarche inspirée du néo-patrimonialisme, les stratégies des ressortissants face aux politiques publiques sont à analyser par le prisme du degré d'institutionnalisation de l'État. Ainsi, l'hypothèse à privilégier est que ces stratégies face aux politiques publiques sont fonction des poids respectifs des normes bureaucratiques et des normes informelles dans un État.

Dans le contexte de faible institutionnalisation de l'État, il faut s'attendre à ce que les ressortissants aient tendance à mobiliser les liens extra-bureaucratiques pour influencer les comportements des agents publics. Dans cette optique, pour contourner l'obligation de payer de amendes suite à des infractions contre le code de la route, les citoyens préféreront corrompre l'agent public. La banalisation de ces comportements aura des effets sur la mise en œuvre de la politique en matière de sécurité routière. Dans la même veine, pour contester une mesure publique, les citoyens auront tendance à utiliser des relations informelles, plutôt que de suivre les voies officielles comme le recours à la justice. Les citoyens ont souvent recours à des règles informelles pour s'opposer à une politique ou la contourner. Du reste, dans de nombreux États africains, le premier réflexe d'un citoyen lorsqu'il doit s'adresser à une administration est de chercher une connaissance, c'est-à-dire, un agent avec lequel il a des liens privés ou un agent recommandé par un proche. Dans des pays tels que le Niger ou le Burkina Faso, l'on parle dans le langage courant de « bras long »¹²⁵. Dans les administrations, c'est une norme pratique bien établie que de favoriser les usagers recommandés par des personnes proches ou dotées de pouvoir.

Lorsque l'État a atteint un niveau d'institutionnalisation plus poussé, les stratégies des ressortissants envers une politique publique peuvent se déployer dans le cadre de règles bureaucratiques. Par exemple, la contestation judiciaire d'une mesure issue d'une politique publique s'inscrit dans le registre bureaucratique. Il en est de même du recours exercé par des citoyens auprès de la hiérarchie dans l'administration. Dans plusieurs États africains, avec la mise en œuvre des politiques de « bonne gouvernance »¹²⁶, des mécanismes de plaintes ont été mis en place pour permettre aux citoyens de dénoncer les abus des agents publics. Ces mécanismes font l'objet d'appropriation progressive par les citoyens et les associations de la société civile. La portée heuristique du paradigme néo-patrimonialiste peut se vérifier à travers des études empiriques sur la mise en œuvre en mettant la focale sur les comportements des ressortissants. Cette démarche s'avère ainsi utile pour aborder les *policy feedbacks*, c'est-à-dire la réception des politiques publiques par les ressortissants. L'hypothèse selon laquelle les comportements de ces acteurs d'en bas sont tributaires du degré d'institutionnalisation de l'État peut ainsi être confrontées à des cas empiriques.

Conclusion

Dans cet article, l'ambition était de montrer dans quelle mesure le paradigme néo-patrimonialiste, malgré les controverses dont il a fait l'objet dans la communauté scientifique, peut avoir une capacité heuristique dans l'analyse des politiques publiques dans les contextes africains. L'exemple de la fabrique des politiques a été pris en guise d'illustration en partant notamment de la formulation des solutions politiques à leur concrétisation sur le terrain. Au

¹²⁴J-P. LE BOURHIS et P. LASCOUMES, « Les résistances aux instruments de gouvernement : essai d'inventaire et de typologies pratiques » in C. HALPERN, P. LASCOUMES et P. LE GALES, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014, p. 493-516 ; A. K. SAIDOU, « Le quota genre comme technique de gouvernement au Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, n°275, p. 255-276.

¹²⁵ J-P. OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, op cit, p. 121.

¹²⁶Nous mettons les guillemets pour attirer l'attention la dimension normative de cette notion et les controverses scientifiques qu'elle soulève. Voir G. HERMET, « La gouvernance serait-elle le nom de l'après- démocratie ? » in G. HERMET et al, *La gouvernance : un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2005, p. 17-47.



fond, l'analyse des politiques publiques à partir de démarche néo-patrimonialiste contribue à répondre aux questions fondamentales de la science politique notamment celles portant sur comment et par qui les sociétés modernes sont gouvernées. Aborder les politiques publiques par cette entrée théorique revient à analyser celles-ci par le prisme de l'État saisi à travers une variable spécifique, son degré d'institutionnalisation. En soi, cette démarche peut être mobilisée pour investir tous les chantiers de recherche dans cette sous-discipline de la science politique. Dans le même sens, le prisme néo-patrimonialiste peut prétendre légitimement à un usage universel dans la mesure où tout État peut être étudié selon cette variable. Qui plus est, la coexistence des normes bureaucratiques et informelles est consubstantielle à tout État moderne. De ce point de vue, le néo-patrimonialisme n'est pas à utiliser uniquement dans les pays du Sud où le niveau d'institutionnalisation de l'État est faible en comparaison avec les pays du Nord. Dans son opérationnalisation, il importe de prendre au sérieux les critiques épistémologiques formulées à son encontre, pour le rendre plus pertinent au plan heuristique. Dans cette optique, il doit être débarrassé de son empreinte culturaliste ; ce qui implique une rupture avec l'idée selon laquelle les « pratiques non observantes » dans les administrations africaines sont imputables aux normes sociales ou à la « tradition africaine »¹²⁷.

Par ailleurs, il faut insister sur l'argument selon lequel le néo-patrimonialisme comme cadre théorique n'a pas vocation à expliquer tous les contours d'une politique publique. L'ambition est donc modeste car elle consiste à élucider comment le niveau d'institutionnalisation de l'État affecte la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques. Tout comme le propose Olivier de Sardan à propos du concept de normes pratiques¹²⁸, le néo-patrimonialisme peut être abordé comme un concept exploratoire pour alimenter les recherches empiriques. Il convient ainsi d'être attentif au fait que cette variable ne peut en aucun cas épuiser l'analyse de l'État et de ses actions ni en Afrique ni ailleurs. Au demeurant, le néo-patrimonialisme peut bien s'intégrer dans le cadre d'une triangulation théorique pour élucider des cas empiriques. A titre d'exemple, une démarche de type incrémentaliste peut bien s'articuler avec une approche néo-patrimonialiste, car la difficulté à concilier intérêts privés et intérêts publics peut partiellement rendre compte de la tendance à l'inertie des politiques publiques.

En outre, le chercheur qui ambitionne d'utiliser le néo-patrimonialisme à des situations empiriques gagnerait à désagréger l'État, celui-ci, on le sait, n'est pas une entité homogène car traversé par des tensions et concurrences internes¹²⁹. Une telle précaution méthodologique est nécessaire dans la mesure où le degré d'institutionnalisation de l'État est variable en fonction de plusieurs facteurs. Autrement dit, les poids respectifs des règles informelles et formelles varient selon les administrations, les contextes historiques, politiques, géographiques, etc. C'est d'ailleurs ce que suggère le concept de néo-patrimonialisme régulé chez Bach, à savoir l'idée selon laquelle l'État conserve une certaine capacité à fabriquer des politiques publiques¹³⁰. Le concept de poches d'efficacité s'inscrit dans le même sillage en postulant l'existence d'organisations efficaces dans un contexte général marqué par l'inefficacité¹³¹. Ainsi, comme variable, le degré d'institutionnalisation de l'État ne doit pas être considéré de façon englobante. A titre illustratif, pour une recherche qui se base sur le temps long et embrassant une politique

¹²⁷ J-P. OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, op cit, p. 120.

¹²⁸ *Ibidem* pp. 161-162.

¹²⁹ Ce constat constitue une des ruptures de l'analyse de l'action publique selon Lascoumes et Le Galès. En effet, les travaux ont montré une forte fragmentation de l'État ainsi que des concurrences entre différents acteurs qui se composent. Voir P. LASCOUMES et P. LE GALES, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand colin, 2012, p. 18.

¹³⁰ D. C. BACH, « Patrimonialisme et néo-patrimonialisme : lectures et interprétations comparées » in D. C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'Etat néopatrimonial*, op cit, p. 45.

¹³¹ W. HOUT, « Néopatrimonialisme et développement : le rôle de pilote des poches d'efficacité », *Revue internationale de politique comparée*, vol 20, n°3, 2013, p. 79-96.



publique de la séquence de la problématisation à celle de la mise en œuvre, la prise en compte du facteur temporel est importante. En effet, dans le cycle d'une politique publique, le degré d'institutionnalisation de l'État et de ses institutions, peut varier d'une phase du cycle des politiques publiques à l'autre.

En termes de perspective, dans le sillage des pistes dégagées par Darbon et Proveni¹³², l'analyse des effets de l'action publique sur l'institutionnalisation de l'État peut être un agenda de recherche fécond. Notre démarche dans cet article a été de démontrer le potentiel analytique d'une approche visant saisir les politiques publiques par le prisme de l'État, celui-ci étant appréhendé par son degré d'institutionnalisation. Il s'agirait dans cette nouvelle approche de procéder par l'inverse en s'interrogeant sur la façon les politiques publiques elles-mêmes agissent sur le processus d'institutionnalisation de l'État néo-patrimonial. Cette démarche s'inscrirait alors l'analyse en termes de *policy feedbacks* ou « effet retour » des politiques diffusée par Pierson¹³³. L'idée consiste à d'aller au-delà des politiques de type constitutif dans la typologie de Lowi¹³⁴ comme celle de la « bonne gouvernance » dont la vocation est justement d'institutionnaliser l'État¹³⁵, pour orienter la recherche vers à d'autres politiques de type substantiel, c'est-à-dire les politiques sectorielles classiques (santé, éducation, sécurité, etc.). En combinant une perspective micro et macro, un tel projet scientifique ne ferait que consolider la synergie intra-disciplinaire au sein de la science politique et par conséquent l'identité de celle-ci en tant que domaine spécialisé des sciences sociales.

Bibliographie

A. ARTIGAS, 2014, « Politiques publiques « ailleurs » in L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 552-560.

A. BENTLEY, 1949, *The process of government : a study of social pressures*, Indiana, The Principia press.

A. LECOURE, 2002, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et Sociétés*, vol 21, n° 3, p. 3-19.

A. LOADA, « Contrôler l'opposition dans un régime semi-autoritaire : Le cas du Burkina Faso de Blaise Compaoré » in M. HILGERS et J. MAZZACCHETTI (dir.), *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire : Le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala, p. 269-294.

A. LOADA, 2001, « Où en est l'administration publique ? » in D. DARBON (dir.), *L'Afrique politique*, Paris, CEAN, Karthala, p. 23-46.

¹³² D. DARBON et O. PROVINI, 2018, « “Penser l'action publique” en contextes africains », *op cit*.

¹³³ L'idée consiste à montrer que les politiques publiques (*policies*) peuvent avoir des effets la politique elle-même (*politics*). Voir P. PIERSON, « When effect become cause : policy feedback and political change », *World politics* vol 45, n°4, 1992, p. 595-628 ; L. BOUSSAGUET, *Les politiques publiques*, *op cit*, p. 90-92.

¹³⁴ T. LOWI, « Four systems of policy politics and choice », *Public Administration Review*, n°32, 1972, p. 298-310.

¹³⁵ Le concept de politique constitutive chez Lowi est proche de celui de politique institutionnelle chez Knoepfel et ses collègues. Ces derniers auteurs les définissent les politiques institutionnelles comme « l'ensemble des décisions et des activités publiques qui ont pour objet de garantir et d'améliorer le fonctionnement de l'appareil étatique ». Voir P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE et J-F. SAVARD, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, *op cit*, p. 115.



- A. MEGIE, 2014, « Mise en œuvre » in L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 343-350.
- A. REVILLARD, 2018, « Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. La réception de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol 68, n°3, p. 469-491.
- A. SAAF, 1989, « Vers la décrépitude de l'État néo-patrimonial: limites du néo-patrimonialisme comme concept et phénomène observable », *Annuaire de l'Afrique du nord*, vol 28, p. 73-106.
- A.K. SAIDOU, 2023, « Le quota genre comme technique de gouvernement au Burkina Faso : entre changements d'instruments et inertie politique », *Afrique contemporaine*, n°275, p. 255-276.
- B. BADIE, 1992, *L'État importé : l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard.
- C. JOURDE, 2009, « Les grilles d'analyse de la politique africaine : la problématique de l'Etat » in M. GAZIBO et C. THIRIOT (dir), *Le politique en Afrique : États des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, p. 43-70.
- D. BOURMAUD, 1997, *La politique en Afrique*, Paris, Montchrestien.
- D. BOURMAUD, 2011, « Clientélisme et patrimonialisme dans les relations internationales : cas de la politique africaine de la France » in D. C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'Etat néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 293-311.
- D. DARBON et I. CROUZEL, 2009, « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques » in M. GAZIBO et C. THIRIOT (dir), *Le politique en Afrique : États des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, p. 72-101.
- D. DARBON et O. PROVINI, 2018, « “Penser l'action publique” en contextes africains. Les enjeux d'une décentralisation », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n° 2, p. 9-29.
- D. DARBON, 2004, « Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques ? » in A. TRIULZI et C. ERCOLESSI (eds), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Milano, p. 175-199.
- D. DARBON, R. N. DIALLO, O. PROVINI, S. SCHLIMMER, 2019, « Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique », *Papiers de Recherche AFD*, n° 2019-98, Février.
- D.C. BACH., 2011, « Patrimonialisme et néo-patrimonialisme : lectures et interprétations comparées » in D.C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'Etat néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 38-78.
- E. BARDACH, 1977, *The implementation game : what happens after a bill becomes law*, Cambridge, MIT Press.
- F. EBOKO et P. AWONDO, 2018, « L'État stationnaire, entre chaos et renaissance », *Politique africaine*, vol 150, n°2, p. 5-27.



G. BLONDO, 2007, « La corruption et l'État en Afrique vu par les sciences sociales » in G. BLONDO et J-P. OLIVIER DE SARDAN (dir), *État et corruption en Afrique*, Paris, Karthala, p. 29-77.

G. ERDMANN et U. ENGEL, 2007, « Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept », *Commonwealth & Comparative Politics*, vol 45, n°1, p. 95-119.

G. HERMET, 2005, « La gouvernance serait-elle le nom de l'après- démocratie ? » in G. HERMET et al, *La gouvernance : un concept et ses applications*, Paris, Karthala, p. 17-47.

I. KANE, 2009, *Les effets du néo-patrimonialisme sur la démocratie De la pratique du présidentielisme et du clientélisme au Sénégal*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université de Montréal.

J. COPANS, 2010, « Du néo-patrimonialisme au big man : une excursion sénégalaise au XXI^e siècle au regard des Cameroun et Kenya d'il y a un quart de siècle » in D. DARBON, *Le comparatisme à la croisée des chemins : Autour de l'œuvre de Jean-François Médard*, Paris, Karthala, p. 41-57.

J. MAILLARD et D. KÜBLER, 2015, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

J. PRESSMAN et A. WILDAVSKY, 1984, *Implementation : How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, University of California Press.

J. RICHARDSON, 2014, « Style (policy style) » in L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 608-616.

J.E. ANDERSON, 1975, *Public Policy Making*, New York, Holt, Rinehart & Winston.

J.M. EYMERI-DOUZANS, 2021, « Prise de décision » in S. JACOB et N. SCHIFFINO (dirs), *Politiques publiques : fondements et perspectives pour l'analyse de l'action publiques*, Bruxelles, Bruylant, p. 118-194.

J-F. BAYART, 1989, *L'État en Afrique : La politique du ventre*, Paris, Karthala.

J-F. MEDARD, 1990, « L'Etat patrimonialisé », *Politique africaine*, n°39, p. 25-36.

J-F. MEDARD, 1991, « L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire » in J-F. MEDARD, *Etats d'Afrique noire : formations, mécanismes, crises*, Paris, Karthala, p. 323-353.

J-F. MEDARD, 2000, « L'État et le politique en Afrique », *Revue française de science politique*, vol 50, n°4, p. 849-854.

J-F. MEDARD, 2001, « L'évaluation de la corruption : approches et problèmes » in J-F. BARE (dir.), *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, Paris, L'Harmattan, p. 53-90.

J-G. PADIOLEAU, Jean-Gustave, 1982, *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France.



J-P. LE BOURHIS et P. LASCOUMES, 2014, « Les résistances aux instruments de gouvernement : essai d'inventaire et de typologies pratiques » in C. HALPERN, P. LASCOUMES et P. LE GALES, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 493-516.

J-P. OLIVIER DE SARDAN, 2004, « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'ouest francophone », *Politique africaine*, Paris, Editions Karthala, n°96, p. 139-162.

J-P. OLIVIER DE SARDAN, 2021, *La revanche des contextes : des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala.

L. BOUSSAGUET, 2020, *Les politiques publiques*, Paris, Nouvelle Imprimerie Laballery.

L. BOUSSAGUET, 2020, *Les politiques publiques*, Paris, Que Sais-Je ?

L. DIAMOND, 2002, « Thinking about hybrid regime », *Journal of Democracy*, vol 13, n°2, p. 21-35.

L. SINDJOUN, 2002, *L'État ailleurs : entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica.

L. VILLALON et R. IDRISSE, 2020, *Democratic struggle, institutional reforms and state resilience in the Sahel*. Maryland. Lexington Books.

M. BRATTON et N. VAN DE WALLE, 1997, « Neo-patrimonial regimes and political transitions in Afrique », *World politics*, vol 46, n°4, p. 453-489.

M. ENGUELEGUELE, 2010, « Jean-François Médard et l'évaluation de l'action publique dans les pays d'Afrique subsaharienne » in D. DARBON (dir), *Le comparative à la croisée des chemins. Autour de l'œuvre de Jean-François Médard*, Paris, Karthala, p. 199-217.

M. GAZIBO et C. THIRIOT, 2009, « L'Afrique en science politique » in M. GAZIBO et C. THIRIOT (dir), *Le politique en Afrique*, Paris, Karthala, p. 13-42.

M. GAZIBO et J. JENSON, 2004, *La politique comparée : fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 185-216.

M. GAZIBO, 2010, *Introduction à la politique africaine*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

M. GAZIBO, 2011, « Le néopatrimonialisme est-il soluble dans la démocratie ». D. C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'Etat néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 99-114.

M. LIPSKY, 1980, *Street-level bureaucracy: dilemma of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation.

M. TIDJANI ALOU, 2007, « La corruption dans le système judiciaire » in Giorgio BLONDO et J-P. OLIVIER DE SARDAN (dir), *État et corruption en Afrique*, Paris, Karthala, p. 141-177.

M. TIDJANI ALOU, 2011, « L'État patrimonial au quotidien : politiciens, douaniers et milieux marchands » in D. C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'Etat néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 209-228.



- M. TSHIYEMBE, 1998, « La science politique africaniste et le statut théorique de l'État. Un bilan négatif », *Politique africaine*, n°71, p. 109-132
- M. WEBER, 1992, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Pocket.
- M. WEBER, 1995, *Économie et société*, Paris, Pocket.
- M.S. NGOUANDA, 2016, *Néo-patrimonialisme et construction de l'État social dans une économie de rente. Le cas du Gabon*, Thèse de doctorat en Sociologie, Université de Poitiers.
- N. MACHIKOU, 2018, « Utopie et dystopie ambazoniennes : Dieu, les dieux et la crise anglophone au Cameroun », *Politique africaine*, vol 150, n°2, p. 115-138.
- N. VAN DE WALLE, « Sortir du néo-patrimonialisme » in D. C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'Etat néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, p. 153-173.
- O. THERKILDSEN, 2014, « Working in a neo-patrimonial settings : perceptions of public sector staff in Tanzania and Uganda » in T. BIERSCHEK et J-P. OLIVIER DE SARDAN (éds), *States at work. The dynamics of african bureaucraties*, Bill, p. 113-144.
- P. BACHRACH et S.B. MORTON S, 1962, « Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework », *American political science review*, n°56, p. 641-651.
- P. BEZES et F. PIERRU, 2014, « Politiques publiques et sociologie de l'État » in L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 501-479.
- P. CHABAL et J. P. DALOZ, 1999, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica.
- P. GARRAUD, 1990, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique* vol 40, p. 17-41.
- P. HALL et R. TAYLOR, 1997, « La science politique et les trois institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, vol 47, n°3-4, p. 469-494.
- P. HASSENTEUFEL, 2024, *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand colin.
- P. KNOEPFEL, C. LARRUE, F. VARONE et J-F. SAVARD, 2016, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Nachdruck Rüegger.
- P. LASCOUMES et P. LE GALES, 2012, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand colin.
- P. LAVIGNE DELVILLE et S. SCHLIMMER, 2020, « Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Avant-propos », *Revue internationale de politique comparée*, vol 2, n° 27, p. 33-59.
- P. LAVIGNE DELVILLE et S. AYIMPAM, 2018, « L'action publique en Afrique, entre normes pratiques, dynamiques politiques et influences externes », *Anthropologie & développement*, n°48-49, p. 25-41.



- P. LAVIGNE DELVILLE, 2017, « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », *Anthropologie & développement*, n°45, p. 33-64.
- P. PIERSON, 1992, «When effect become cause: policy feedback and political change», *World politics* vol 45, n°4, p. 595-628.
- P.E. BATCHOM (dir), 2018, *L'État ailleurs : entre logiques de case et dynamiques du village global*, Paris, L'Harmattan.
- P.E. BATCHOM, 2016, « La guerre civile « transfrontalière » : note introductive et provisoire sur les fortunes contemporaines de la guerre civile », *Politique et Sociétés*, vol 35, n°1, p. 103–123.
- R. PASQUIER, 2021, « Politiques publiques dans l'espace national » in S. JACOB et N. SCHIFFINO, *Politiques publiques : fondements et perspectives pour l'analyse de l'action publiques*, Bruxelles, Bruylant, p. 814-847.
- S. HAGBERG, 2010, « Démocratie à double façade » in M. HILGERS et J. MAZZACCHETTI (dir.), *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire : Le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala, p. 295-306.
- S.N. EINSENSTADT, 1973, *Traditionnal patrimonialism and modern neo-patrimonialism*, Sage.
- T. BIERSCHENK et J-P. OLIVIER DE SARDAN, 2014, « Studying the Dynamics of an African Bureaucracies. An Introduction to States at Work » in T. Bierschenk et J-P. OLIVIER DE SARDAN (eds), *States at Work*, Leyde, Brill, p. 3-34.
- T. BRISSON, 2025, *La désoccidentalisation des savoirs*, Paris, La Découverte.
- T. LOWI, 1972, « Four systems of policy politics and choice », *Public Administration Review*, n°32, p. 298-310.
- T. RIBEMONT, T. BOSSY, A. EVRARD, G. GOURUES et C. HOEFFLER, 2018, *Introduction à la sociologie de l'action publique*, Louvain-La-Neuve, De Boeck Supérieur.
- W. HOUT, 2013. « Néopatrimonialisme et développement : le rôle de pilote des poches d'efficacité », *Revue internationale de politique comparée*, vol 20, n°3, p. 79-96.
- Y. MENY, 1992, *La corruption de la République*, Paris, Fayard.