



HAL
open science

Les idées dans l'analyse de l'action publique en France et en Allemagne entre traditions étatiques et traditions intellectuelles

Olivier Giraud

► **To cite this version:**

Olivier Giraud. Les idées dans l'analyse de l'action publique en France et en Allemagne entre traditions étatiques et traditions intellectuelles. Les sciences sociales à l'épreuve de l'action : le savant, le politique et l'Europe, Editions de la MSH, pp.145-174, 2004. halshs-00008536

HAL Id: halshs-00008536

<https://shs.hal.science/halshs-00008536>

Submitted on 1 Feb 2006

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

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Les idées dans l'analyse de l'action publique
en France et en Allemagne entre traditions étatiques
et traditions intellectuelles¹**

1. Introduction

Les idées, les représentations ou les cadres cognitifs sont aujourd'hui considérés comme des facteurs déterminants dans l'analyse de l'action publique². Qu'il s'agisse de l'identification et de la formulation des problèmes publics, de la prise en compte ou de l'éviction de solutions envisageables ou encore de l'activation de coalitions d'acteurs de la décision ou de la mise en œuvre, les idées sont aujourd'hui reconnues comme l'un des ferments clé de l'action collective ou des coordinations politiques et sociales dans l'action publique.

Plus encore que d'autres sous-disciplines des sciences sociales, l'analyse des politiques publiques est dominée par une littérature écrite et discutée en anglais et intervient dans une arène de discussion globale, relativement désincarnée. L'universalité des conditions d'application des cadres d'analyse à différents contextes nationaux est ainsi le plus souvent considérée comme donnée. La question de la distance des cadres d'analyse à leur contexte institutionnel ou intellectuel d'origine n'est pratiquement jamais prise en considération. Au long d'une réflexion consacrée à la comparaison des cadres théoriques français et américains, Marc Smyrl remarquait récemment que, en France comme aux Etats-Unis, les travaux dominants « *se positionnent clairement par rapport à leurs environnements nationaux* » (Smyrl 2002, p.37). Au terme de cette analyse, les cadres théoriques sont historiquement et géographiquement situés et sont dépendants du contexte empirique national. Si l'on prend au sérieux les conclusions de différents spécialistes de la comparaison internationale, alors des cadres d'analyse trop marqués par la réalité nationale qu'ils étudient ne sont pas adaptés à la comparaison internationale. Cette idée est clairement exposée par Giovanni Sartori au moyen de l'image de l'échelle d'abstraction (Sartori, 1994, pp. 31 et s.), mais aussi par Jean-Claude Passeron dans sa mise en perspective entre le travail historique et le travail sociologique (Passeron, 1991).

Ma contribution propose précisément une mise en parallèle des travaux d'analyse cognitive de l'action publique en France et en Allemagne afin de comprendre ce que ces cadres d'analyse doivent à l'influence de traditions étatiques nationales ou de régimes nationaux d'action publique, mais aussi de préciser la portée des références intellectuelles mobilisées par les auteurs. Cette mise en perspective permettra de comprendre l'autonomie des approches du rôle des idées dans l'analyse de l'action publique par rapport à leur objet et, inversement, d'appréhender leur dépendance éventuelle par rapport à un modèle national.

¹ Je remercie chaleureusement les collègues qui ont bien voulu commenter une première version de cet article et ont attiré mon attention sur différents défauts : Dietmar Braun, François Buton, Fabrizio Gilardi, Pascale Laborier, Ioannis Papadopoulos, Peter Weingart et Bénédicte Zimmermann. Je suis, bien entendu, seul responsable des défauts qui demeurent.

² Le débat sur le rôle des idées dans l'action publique n'a bien sûr à peu près rien en commun avec « l'histoire des idées politiques ». On trouvera dans le numéro spécial consacré par la Revue Française de Science Politique un bilan récent et qui permet des mises en perspectives comparatives de la discussion sur les approches cognitives dans l'analyse des politiques publiques (Muller/Surel, 2000).

Elle s'efforcera au fond de découvrir si ces cadres d'analyse relèvent de part et d'autre plutôt d'une tradition intellectuelle ou s'ils ne sont que de simples « lectures intelligentes », habillées d'oripeaux théoriques, d'une réalité institutionnelle et politique nationale.

Limiter la réflexion aux cas de la France et de l'Allemagne, se justifie ici par le caractère fortement contrasté des régimes d'action publique de ces deux pays. Combinant des traits institutionnels dissemblables (centralisation / fédéralisme ; système majoritaire / système de coalition ; etc.), mais aussi des cultures politiques différenciées, des modalités de délibération ou de traitement des problèmes publics également différents, les cas de la France et de l'Allemagne permettront de rendre visible les possibles influences des contextes politiques et institutionnels sur les cadres d'analyse.

La comparaison entre les situations françaises et allemandes sera par ailleurs replacée dans une dimension diachronique. Les régimes d'action publique sont soumis sur les deux rives du Rhin à des transformations récentes d'importance ; poser la question de la convergence des régimes, mais aussi des cadres d'analyse permettra de mieux maîtriser l'analyse de l'impact des institutions ou des traditions intellectuelles nationales sur la production des cadres d'analyse dominants. Le choix de la césure du tournant des années 80 à 90 s'est imposé pour le cas allemand comme pour le français. En Allemagne en effet, le début des années 90 correspond à la mise en œuvre du défi politique et institutionnel, mais aussi économique, financier et social de la réunification. Cet événement sans précédent a joué sur le plan empirique le rôle d'accélérateur, de révélateur de tendances dans l'évolution du régime d'action publique, par ailleurs déjà à l'œuvre dans l'ancienne Allemagne de l'ouest (Giraud/Lallement, 1998). Côté français, le début des années 90 représente une rupture moins claire dans la mesure où ces années ne sont pas marquées par un événement politique d'une ampleur similaire. Cependant, quelques années après la mise en œuvre des lois de décentralisation et l'élection au suffrage universel des assemblées régionales ou encore au moment précis de la mise en œuvre de l'Acte Unique européen, la nature des relations de pouvoir s'est transformée en France également. J'aurai l'occasion de revenir, plus avant dans cette contribution, sur cette césure et sur sa signification dans le contexte français, comme dans le contexte allemand.

Avant même d'aborder la mise en perspective des approches françaises et allemandes du rôle des idées dans l'analyse de l'action publique, un premier constat s'impose. Il porte sur le décalage qui existe en la matière dans le rythme du développement des approches cognitives entre les deux pays. En France en effet, alors même que les approches américaines en analyse cognitive ne sont à l'époque pas particulièrement influentes³, d'importants travaux sur les idées marquent les débats de l'analyse de l'action publique dès le milieu des années 80. En Allemagne en revanche, la problématique idéale n'occupe d'abord qu'une place marginale et ne pénètre véritablement dans les débats de l'analyse des politiques publiques qu'à travers les travaux américains. Il faut ensuite attendre le milieu des années 90 pour qu'on puisse identifier des approches originales, directement liées aux courants dominants de la science politique allemande.

³ Les textes fondateurs américains ne sont pas cités par les premiers travaux français de l'analyse des idées dans les politiques publiques.

2. Idées et action publique en France

Jusqu'à la fin des années 80 : l'Etat et les idées

En France, l'apport fondateur dans l'analyse cognitive des politiques publiques fut celui de Bruno Jobert et Pierre Muller dans leur ouvrage, aujourd'hui classique, *L'Etat en action* (Jobert/Muller, 1987). Dès le milieu des années 80 Jobert et Muller démontraient la complexité des mécanismes de décision et d'action publique en France. Ces deux auteurs ont avant tout expliqué comment les différents gouvernements français appuient leur action sur des représentations, des « référentiels » d'action publique, c'est-à-dire des ensemble cohérents d'idées qui donnent sens et lisibilité à l'action politique. Ce faisant, ils ont notamment insisté sur trois mécanismes.

En premier lieu, Jobert et Muller ont proposé une interprétation des articulations complexes qui lient une représentation dominante portant sur l'ensemble de l'action gouvernementale avec des référentiels d'action publique sectoriels⁴ eux-mêmes déclinables plus avant en « recettes » d'action publique. L'orientation générale de la politique nationale est soutenue par une norme générale appelée référentiel global ; son contenu peut porter sur la modernisation, la justice sociale, un objectif général d'intégration et de construction européenne ou encore sur des cadres interprétatifs économiques (Muller, 2000, pp. 196-197) keynésiens, puis néo-libéraux. Ces cadres sont porteurs de valeurs, mais ont aussi des conséquences importantes sur l'ensemble des programmes d'action publique nationaux. Le référentiel global articule ensuite une série de déclinaisons sectorielles dans des secteurs aussi divers que l'éducation, la santé, l'agriculture, etc. Le référentiel sectoriel comprend ainsi des *valeurs* et des *normes* qui correspondent au contenu politique des schémas d'action. Mais les référentiels sont également composés d'*algorithmes* qui proposent des hypothèses supposées vraies sur les mécanismes de l'intervention publique (« si on allège les charges sociales, alors on renforce la compétitivité des entreprises »), ou encore des *images* qui doivent permettre de donner un sens directement intelligible aux valeurs, normes et algorithmes (Muller, 1995, pp.158-159).

Par ailleurs, ces chercheurs ont mis en évidence une forme de « corporatisme à la française » axée sur la mobilisation par l'Etat – ou les ministères sectoriels – de référentiels, de visions d'un secteur social, à l'origine portés par un groupe social – souvent un syndicat, un groupe professionnel ou un « clan » de hauts fonctionnaires – susceptibles de fournir un modèle d'action et de réforme. Ces référentiels doivent à la fois répondre à une forme de demande sociale, issue du secteur d'intervention, mais aussi, être cohérents avec le projet global à appliquer au pays et doivent pouvoir s'appuyer sur des relais sociaux efficaces. Il ne s'agit pas alors simplement de réduire d'éventuelles « *dissonances cognitives* » entre un modèle général de compréhension du monde et un mode d'intervention sectorielle, mais bien aussi pour l'Etat de trouver prise sur le monde social.

Proposant un parachèvement du modèle interprétatif, Pierre Muller a, après le début des années 90 (Muller, 1995; Muller, 2000), montré comment les référentiels sectoriels sont aussi des cadres opérationnels qui peuvent et doivent servir de guides au comportement des acteurs de terrain (l'infirmière gestionnaire, l'agriculteur entrepreneur, etc.), traçant ainsi une continuité entre le sommet du pouvoir politique et le comportement quotidien des « acteurs réels » des différents secteurs sociaux.

Le schéma interprétatif proposé par Jobert et Muller dessine une image du régime français

⁴ Dans la terminologie propre à l'approche des référentiels, on parle alors de rapport global-sectoriel (RGS).

d'action publique en partie proche de celle diffusée classiquement dans les travaux comparatifs de l'analyse des politiques publiques. Les traits caractéristiques du régime français, identifiés à travers les comparaisons internationales notamment, se focalisent traditionnellement sur l'autonomie et l'emprise de l'Etat sur la société (Kriesi, 1994; van Waarden, 1997). Le régime institutionnel de la France est par ailleurs majoritaire (Lijphart, 1999), centralisé et politisé. Face notamment à une situation de cohésion entre président de la République et majorité parlementaire, l'opposition politique et la société civile sont réduites à l'impuissance ou à des contestations qui ne peuvent s'exprimer qu'en dehors du fonctionnement institutionnel. Cependant, l'emprise de l'Etat et le caractère majoritaire du système politique exercent des effets qui ne sont pas cumulatifs dans le régime d'action publique français. Le système majoritaire et la position à la fois clivée et influente de l'espace politique constituent des conditions qui facilitent, comme au Royaume-Uni, le changement radical dans l'orientation des politiques publiques et contribuent ainsi à renforcer l'influence des idées dans l'action publique. Cependant, le poids de l'Etat, de son administration, ainsi que la relative continuité des élites administratives françaises constituent des facteurs d'inertie. Le discours politique se transforme, les références à l'action publique mobilisées le font aussi, mais de fait, les orientations générales de l'action publique évoluent selon un rythme qui n'est pas toujours dépendant des alternances politiques⁵.

Le recoupement entre cette image traditionnelle du régime d'action publique de la Ve République et l'interprétation qu'en donnent Jobert et Muller n'est pas total. En premier lieu, ces derniers ont insisté sur le rôle du politique, des conceptions idéelles ou idéologiques dans le cas français. L'alternance politique ou, à l'intérieur d'un rapport relativement stable des forces politiques, le remaniement ministériel sont l'occasion d'une transformation de l'orientation de l'action publique qui ne s'explique cependant pas tant par la rupture idéologique que par la transformation du « *cadre d'interprétation global d'une société* » (Muller, 2000, p.196). Plus encore que le caractère central du politique, c'est le caractère central de l'Etat dans la conduite des affaires du pays qui se trouve confirmé par le travail sur les référentiels d'action publique.

Cette conclusion sur la place de l'Etat est modérée par l'identification des relais sociaux sur lesquels s'appuie l'action publique. Comme dans d'autres modèles d'analyse des idées dans l'action publique⁶, Jobert et Muller montrent comment les acteurs publics choisissent, parmi différents projets plus ou moins élaborés de réforme sociale, portés par des groupes sociaux, et de ce fait, installent ces groupes dans une relation privilégiée à l'Etat, forme peu commentée, à l'époque, de « *corporatisme à la française* ». Cependant, il faut souligner à quel point les analyses de Jobert et Muller sur le rôle de catégories spécifiques d'ingénieurs dans la mise en œuvre du plan câble ou du CNJA⁷ dans le changement de référentiel de la politique agricole française (Jobert/Muller, 1987) concernent avant tout des lieux proches du pouvoir étatique, des objets de politiques publiques peu ouverts sur la société ou encore dotés de réseaux d'acteurs délimités. Le regard est centré sur une dimension sectorielle au sens strict et les formes démocratiques concernées ne dépassent guère le stade d'une régulation intra-sectorielle.

En dépit de sa dimension corporatiste, l'approche du référentiel de la fin des années 80 reste

⁵ Jacques Généreux dans son ouvrage classique sur les politiques économiques montre par exemple que les politiques économiques françaises s'inscrivent dans une continuité dont les inflexions sont largement « apolitiques » (Généreux, 2001). Bruno Jobert ne dit pas autre chose en introduction à l'ouvrage qu'il a dirigé à propos du « *tournant néo-libéral en Europe* » (Jobert, 1994b). On pourrait produire un argument similaire dans le cas des politiques sociales (Join-Lambert, et al., 1997).

⁶ On peut par exemple penser au modèle défendu par Peter Hall (Hall, 1993). Pour une analyse comparative des différents cadres théoriques d'appréhension des idées dans les politiques publiques (Nahrath, 1999; Surel, 1998).

⁷ Centre National des Jeunes Agriculteurs.

ainsi assez clairement stato-centrée. On n'ose en effet guère qualifier de « groupes sociaux » les clans de hauts fonctionnaires identifiés dans certaines études sectorielles comme les *médiateurs*⁸ - on dirait dans ce cas plus volontiers les « porteurs » - de projets de réformes sectorielles qui s'affrontent, depuis l'Etat, autour de l'Etat et par l'Etat, lorsque les seuls projets analysés sont soutenus par des directions ministérielles en concurrence les unes avec les autres ou lorsque les lignes de clivage qui divisent la haute fonction publique sont liées aux profils de formation de ses membres. L'influence des travaux de Lucien Nizard autour de la fonction socialisatrice du plan a été forte sur les travaux de Bruno Jobert (Jobert, 1995, pp.13-14) et Pierre Muller (Muller, 1995, pp.154-155) et explique certainement en partie la place prépondérante reconnue à l'Etat.

Outre le stato-centrisme de l'approche du référentiel inspiré par le régime français d'action publique, ce cadre d'analyse peut être rattaché à trois sources d'inspiration théoriques différentes.

En premier lieu, le modèle du référentiel est justifié par le recours à une problématique relevant avant tout de la sociologie systémique. Jobert et Muller (Jobert/Muller, 1987), puis Jobert (Jobert, 1998) posent comme fonctions centrales de l'analyse du politique, notamment à travers l'étude du processus d'action publique, « *l'intégration du système* » - comme règlement des conflits entre sous-systèmes - et « *l'intégration au système* » - comme fondement de la légitimité du système politique. Un tel positionnement par rapport à la théorie systémique, dans sa formulation habermassienne⁹, n'est pas courant dans la science politique française, mais situe clairement, d'emblée le programme de recherche. Dans quelle mesure l'Etat participe-t-il, par son action, à assurer les fondements de la cohérence sociale? De cette interrogation inspirée par la sociologie systémique découle le modèle de l'articulation entre le référentiel global et les référentiels sectoriels, mais aussi le caractère central reconnu à l'intervention de l'Etat dans la régulation sociale.

Le travail sur le référentiel d'action publique est également influencé par une perspective post-marxienne, d'inspiration gramscienne (Jobert/Muller, 1987, p.74). Le référentiel est alors une idéologie dominante, imposée dans le cadre d'une compétition à vocation hégémonique entre groupes sociaux. Dans les discussions marxistes des années 70-80, le contrôle de l'idéologie dominante chez Gramsci ou des appareils d'Etat - notamment idéologiques - chez Althusser lient clairement idées - idéologie - et Etat¹⁰.

Enfin, le troisième paradigme interprétatif de sciences sociales identifié est sans doute celui qui fait l'objet des références les moins explicites. L'approche du référentiel recèle une dimension assimilée par Pierre Muller à un « *constructivisme modéré* » (Muller, 2000, p.194). Les référentiels d'action publique ont certes tendance à s'autonomiser dans la sphère politique, mais ils résultent d'interactions entre individus et groupes. D'autres modèles théoriques insistent tout particulièrement sur le travail de construction de la réalité, notamment l'analyse en terme de « *framing* » (Rein/Schön, 1991) proclament l'autonomie de l'ordre symbolique (DiMaggio/Powell, 1991), et finissent par faire abstraction des rapports de force qui s'expriment au sein de la société. De manière cohérente avec la prise en compte de la tension entre décision et mise en œuvre, Jobert et Muller s'attachent à l'analyse de la tension entre la capacité structurante autonome du référentiel et les fondements sociaux de leur puissance. La référence plus tardive à la « régulation » de l'action publique emprunte à la sociologie du travail (Reynaud, 1979) et confère plus de cohérence à l'approche du

⁸ Ou alors la médiation s'exerce avant tout dans un sens : de l'Etat vers la société. Se reporter sur ce point par exemple au résumé par Pierre Muller de son travail d'analyse du cas Airbus (Muller, 2000, p.201)

⁹ Ici de nouveau, la référence à Habermas est précisément faite à *Raison et légitimité* (1973).

¹⁰ Autant la référence à Gramsci est explicite chez les auteurs, autant celle à Althusser ne l'est pas. Cet auteur est mobilisé ici en référence au climat intellectuel de l'époque.

référentiel¹¹. En la matière, le constructivisme du référentiel semble pouvoir être rapporté à l'analyse tourainienne en terme d'« *historicité* », c'est-à-dire d'affrontement entre les groupes sociaux autour de la maîtrise des orientations principales de la société, pour la production du sens dans la société, ou encore pour la production de la société par elle-même¹² (Touraine, 1973). Cette interprétation découle de l'analyse récemment proposée par Muller de la fonction des référentiels : « (...) *c'est en 'produisant' des politiques publiques que les sociétés se pensent à travers leur action sur elles-mêmes. A travers l'action publique, elles définissent leur rapport au monde en construisant leur propre altérité* » (Muller, 2000, p.203). Le référentiel, compris comme une tension entre les rapports de force socialement construits et les idées, est alors également la « mise en scène », le déploiement dans l'ordre symbolique des rapports de force sociaux.

La diversité des sources d'inspiration théorique de l'approche française des référentiels, comme la pluralité des disciplines scientifiques mobilisées - sociologie systémique, philosophie politique, etc¹³ - sont frappantes. De la même façon, les références théoriques explicites ne sont pas spécifiquement françaises ou reliées d'une façon ou d'une autre à une tradition des sciences sociales françaises¹⁴. Par ailleurs, le cadre interprétatif du référentiel n'est pas non plus un habillage théorique supplémentaire des interprétations dominantes du régime français d'action publique. Ce cadre théorique a apporté de nombreuses avancées dans la compréhension du cas français, notamment pour ce qui touche aux relations entre l'Etat et la société. Bénéficiant d'une audience internationale limitée et n'ayant donné lieu qu'à un petit nombre de travaux de comparaison internationale (Jobert/Steffen, 1994), le cadre d'analyse du référentiel mériterait sans doute de développer une dimension plus inclusive et plus détachée encore du modèle français que celle acquise jusqu'à présent.

Depuis les années 90 : quel tournant français ?

La littérature de science politique dédiée à l'analyse du régime d'action publique français abonde de références récentes¹⁵ qui concluent à une transformation de ce régime d'action publique. La décentralisation, la crise et la contestation croissantes de l'autorité de l'Etat, le renforcement des pressions extérieures dues à la globalisation ou à l'europanisation de l'action publique concourent à épuiser la capacité de régulation de l'Etat. Plus que jamais, l'Etat est en France à la recherche de modes de coordination efficaces des différents groupes sociaux et instances - y compris publiques - nécessaires à son action. Cette transformation ne signifie pas cependant que la place de l'Etat soit directement remise en cause en France.

¹¹ Je ne partage pas la critique sur le classement des variables « idées » et « institutions » que relèvent Patrick Hassenteufel et Andy Smith (Hassenteufel/Smith, 2002, p.60). Les idées comme regard de la société sur elle-même renvoient à la fonction de « production de sens » par la société et s'inscrit dans un cadre institutionnel global alors que la fonction d'activation des acteurs qui est celle des idées renvoie à un ordre secondaire ou plus localisé. Ces débats sont proches de ceux conduits aujourd'hui au sein de l'école française de l'économie des conventions .

¹² Olivier Mériaux avait déjà rapproché l'approche du référentiel des travaux de Touraine (Mériaux, 1995, p.64)

¹³ Il n'a cependant pas été fait mention ici des références à la philosophie des sciences de Thomas Kuhn qui au début des années 90 préoccupait particulièrement les chercheurs impliqués dans cette perspective de recherche (Jobert, 1995).

¹⁴ On pourrait en revanche adresser cette remarque à l'endroit des travaux de Pierre Bourdieu qui, en référence à Emile Durkheim par exemple s'inscrivent explicitement dans une tradition intellectuelle nationale.

¹⁵ Par exemple (Commaille/Jobert, 1998a; Duran, 1999 ; Jobert, 1994a; Le Galès, 1999).

Les instruments de l'action publique, les modes de délibération se transforment en réponse à une perte de la capacité performative et mobilisatrice des idées propagées par l'Etat. Plus qu'à un « dépérissement de l'Etat », il semble que c'est à une décrédibilisation de l'Etat, de ses capacités à agir sur la société que l'on assiste aujourd'hui en France. La poursuite de la décentralisation, le développement de la contractualisation (Gaudin, 1999), la multiplication des forums publics ou de différentes formes nouvelles de mobilisation citoyenne (Blondiaux/Sintomer, 2002) peuvent être interprétées comme autant de tentatives de réponses de l'Etat en France au renforcement des difficultés qu'il éprouve à créer des coordinations efficaces au sein de la société. Comment les cadres d'analyse du rôle des idées dans l'action publique réagissent-ils à cette transformation de certaines des caractéristiques majeures du régime français d'action publique ?

Les cadres d'analyse français du rôle des idées dans les politiques publiques tiennent compte de la complexification des interactions sociales qui résultent de la « fin de l'Etat tutélaire » (Jobert, 1994a) ou encore de la perte de centralité de l'Etat dans l'ordre de la politique, aussi sur le plan cognitif. La prise en compte des influences européennes et internationales dans les cadres cognitifs français, les évolutions du modèle du référentiel et l'émergence de cadres d'analyse alternatifs seront successivement abordés.

En premier lieu, il faut souligner que la prise en compte de la remise en cause de l'Etat centralisé national à la française a donné lieu à de nombreux travaux sur le développement de l'influence des cadres cognitifs ou des discours diffusés dans le contexte de l'Union Européenne (Surel, 2000) ou encore de modèles de gestion – qui abritent des cadres cognitifs – par des organisations internationales telles l'OCDE dans des secteurs politiques aussi divers que les politiques agricoles (Fouilleux, 2000) ou les politiques de santé (Hassenteufel, et al., 2000). Ensuite, le modèle du référentiel a connu différentes évolutions. Bruno Jobert distingue notamment dans ses travaux les plus récents un processus complexe de production des référentiels d'action publique. L'Etat conserve certes dans le modèle une place centrale. Notamment à travers différents canaux, forums ou instances de débat qu'il organise lui-même, l'Etat reste l'acteur – potentiellement multiforme – d'un processus social de co-construction des catégories de l'intervention publique. Il est aujourd'hui vu au mieux comme une instance de coordination entre différents processus de construction d'interventions publiques qui prennent naissance dans et se destinent à différents secteurs sociaux (Jobert, 1998, p.124). Deux lieux et étapes essentiels sont aujourd'hui identifiés dans la production de référentiels : il s'agit pour une part des forums « (...) où prédominent les débats et controverses autour du sens des politiques » et, pour une autre, des arènes « (...) où se négocient les compromis institutionnalisés et leur révision » (Jobert, 1998, p.134). A travers la distinction entre « forums scientifiques », « forum de la communication politique » et « forum des communautés de politiques publiques » (Jobert, 1994b)¹⁶, l'analyse est encore développée.

Ainsi, la question des formes de l'interaction entre les acteurs des politiques publiques et les lieux de production, de diffusion, et d'activation des cadres cognitifs ou interprétatifs émerge comme une question centrale dans les débats français.

Alors que le modèle du référentiel insiste aujourd'hui encore sur le rôle central de l'Etat, les analyses du rôle des idées dans les politiques publiques inspirées de la sociologie des sciences, et notamment des travaux de Michel Callon (Callon, 1986) montrent que les processus d'importation ou de traduction de schémas cognitifs sont de fait pris en charge par une grande pluralité d'acteurs et d'instances (Simoulin, 2000, p.337) et ne sont ainsi en rien assimilables à une forme ou une autre de corporatisme. Ainsi, les travaux contemporains d'analyse des « forums hybrides » présentés par Callon, Lascoumes et Barthes (Callon, et al., 2001) portent sur des enjeux décisionnels circonscrits, mais s'inscrivent dans

¹⁶ On trouve une version légèrement différente de cette typologie dans une contribution postérieure (Jobert, 1998, p.135).

un espace public beaucoup plus large – sécurité alimentaire ou nucléaire. La « *démocratie technique* » invoquée par les auteurs est dimensionnée de manière beaucoup plus inclusive au plan des mobilisations que ne le sont les discussions sectorisées des promoteurs du référentiel. Cependant, le caractère plus éclaté, diffus et diversifié des opérations de traduction et opérationnalisation des cadres interprétatifs permettent de bien montrer le caractère intense de l’immersion de l’action publique dans la société, cela de manière plus large que chez Jobert et Muller¹⁷.

En définitive, à travers ce mouvement de découverte – tardive diront certains – de l’imbrication des processus d’action publique dans le « social » compris comme le lieu privilégié d’élaboration des idées et des paradigmes interprétatifs, on peut réaliser l’ampleur du chemin parcouru par les approches d’analyse des politiques publiques en France. Le décentrement vis-à-vis de l’Etat devient réel. L’appel pour une sociologisation de l’analyse de l’action publique est en marche¹⁸.

2.2. Le cas allemand

La fonction de socialisation des idées

En Allemagne, les approches des idées dans l’action publique restent peu développées avant le tournant des années 90. Les interprétations du régime d’action publique allemand diffusées par la science politique insistent moins sur le rôle de l’Etat que ce n’est le cas en France (Giraud, 2002). Cependant, les premiers travaux qui mentionnent l’influence des idées concernent l’élaboration d’un « *langage commun* », analysé comme la condition première au déclenchement d’une possible action commune ou « concertée » autour de la régulation d’un secteur, remontent au début des années 80 et reconnaissent une place importante à l’Etat. Dans le cadre des discussions analysant le retour du corporatisme dans les régimes occidentaux, Gerhard Lehbruch a montré dès 1982 que les instances de la « *konzertierte Aktion* », installées par le gouvernement de grande coalition du milieu des années 60, avaient permis l’imposition progressive d’une norme de stabilisation de l’économie nationale, associant syndicats, patronat et Etat. Cette norme était par ailleurs suffisamment forte pour s’appliquer non seulement à des objets économiques, mais aussi à des enjeux de politique salariale ou sociale (Lehbruch, 1982).

Outre la mise en valeur de cette fonction de socialisation, la spécificité des analyses de Gerhard Lehbruch réside dans le fait qu’elles portent précisément sur l’élaboration d’un langage commun qui abrite une vision commune d’un secteur social. Ce qui est annoncé ici fort tôt par Lehbruch, sans faire l’objet de longs développements théoriques, c’est bien la question de l’imposition par l’Etat d’un paradigme dominant, qui sert de cadre aux différents choix politiques et budgétaires ultérieurs et qui prend la forme d’une contrainte de nature économique.

Il est difficile de trouver dans ces analyses préliminaires une conformité éventuelle avec les interprétations dominantes du régime politique ouest-allemand à Etat « *domestiqué* » ou « *semi-souverain* » (Katzenstein, 1987) ou encore de « *grande coalition* » (Schmidt, 1996). Même

¹⁷ A noter, la contribution originale d’Eve Fouilleux, qui réussit à construire un modèle explicatif convaincant qui emprunte autant au modèle de Bruno Jobert pour la dimension « arène / forum » qu’aux travaux de Lascoumes ou Callon pour la dimension « traduction » (Fouilleux, 2000).

¹⁸ Cet appel se fait entendre ces dernières années depuis différentes positions à l’intérieur du champ de l’analyse des politiques publiques (Duran, 1999; Muller, 2000). D’autres parlent plus concrètement d’une nécessaire entrée en dialogue avec différentes branches de la sociologie (Hassenteufel/Smith, 2002).

si les normes dominantes du régime parlementaire allemand sont majoritaires, cette tendance est très largement contrebalancée par le fonctionnement coopératif – « *de négociation* » dans la terminologie allemande¹⁹ –, à la fois de l’arène fédérale du pouvoir, mais aussi de la représentation des intérêts sociaux, surtout, des intérêts issus de la sphère des relations industrielles (Lehmbruch, 1999). Le régime allemand d’action publique est également capable de déléguer la gestion de secteurs sociaux importants – dans le domaine des régulations socio-économiques notamment – à des acteurs sociaux organisés, dotés d’une forte représentativité, susceptibles de négocier entre eux des compromis productifs pour l’ensemble de la société. La capacité d’autorégulation dont font preuve différents groupes sociaux est l’une des conditions clé à la domestication du pouvoir politique en Allemagne.

En Allemagne, l’intrication entre l’arène partisane concurrentielle et les arènes fédérales et représentatives des intérêts sociaux, de nature coopérative, est parfois interprétée de manière négative, comme un frein au changement politique²⁰. De manière plus positive, certains voient dans cet enchevêtrement une possibilité de modérer et négocier le rythme et la qualité du changement, et finalement, de le mener à bien par le recours alternatif à différents canaux, différentes formes de médiations entre le pouvoir et la société²¹.

Depuis le début des années 90 : fort développement des contributions sur le rôle des idées dans l’action publique

De la même façon qu’en France, les conditions de l’action publique se sont récemment transformées en Allemagne. Pour l’essentiel, on relève outre-Rhin une importante perte des capacités d’autorégulation autrefois déployées par les groupes émanant de certains secteurs sociaux. Les possibilités d’*exit* ouvertes par la mondialisation à de nombreux acteurs – notamment patronaux – (Streeck, 1992), le renforcement des pressions extérieures (Hall, 1997b), la forte hétérogénéisation du tissu économique et social allemand (Giraud, 1999; Giraud/Lallement, 1998) ainsi que la complexification du fonctionnement du fédéralisme (Benz, 2001; Jeffrey, 1995) – double conséquence de la réunification – ont rendu plus difficile la coordination entre les différentes arènes de régulation du régime politique et social national. Les blocages développés au sein du système original et différencié de régulation en Allemagne débouchent sur une « *repolitisation* » du système. Le pouvoir se recentre sur des instances politiques – ministères fédéraux, gouvernements de certains *Länder* occupant une position centrale à la fois dans l’arène fédérale et dans l’arène partisane – qui, dotées de ressources politiques propres²², sont mieux capables d’imposer des régulations contraignantes (König/Brechtel, 1997).

Dans le cas français, il était possible d’interpréter pour partie l’évolution des cadres interprétatifs du rôle des idées comme une réaction aux transformations récentes du régime d’action publique national. Dans le cas allemand, il semble que le développement de paradigmes d’analyse en terme d’idées avance avant tout en fonction de questionnements théoriques.

On peut facilement rattacher différentes approches cognitives ou d’analyse du rôle des

¹⁹ Surtout en référence aux travaux de Fritz Scharpf sur les « *systèmes de négociation* » (Scharpf, 1991).

²⁰ C’est notamment la position de Peter Katzenstein (Katzenstein, 1987) et, dans certains de ses travaux, de Gerhard Lehmbruch (Lehmbruch, 1998).

²¹ On retrouve ici d’autres analyses de Lehmbruch (Lehmbruch, 1999) ou encore de Peter Hall (Hall, 1997b).

²² La capacité à distribuer les cartes du pouvoir institutionnel ou de représentation par exemple. Cet argument est également produit par Fritz Scharpf (Scharpf, 1991).

paradigmes interprétatifs dans les processus d'action publique allemandes aux approches *main stream* des politiques publiques, et qui sont des approches américaines²³ (Bandelow, 1999; Braun, 1999; Busch, 1999; Singer, 1990; Singer, 1993). Ces approches ne seront pas traitées ici. On relève en revanche dans les débats allemands un certain nombre de travaux originaux, qu'il est plus aisé que dans le cas français d'ordonner à partir d'entrées théoriques clairement identifiables²⁴. Pour l'essentiel, certains de ces débats sont focalisés autour de la définition d'une théorie sociologique de l'action, d'autres se rattachent directement à la perspective de la « *Steuerungstheorie* », pendant allemand des débats français en terme de « *régulation politique* »²⁵.

Le débat centré sur l'identification d'une théorie de l'action sociale s'inscrit dans une tradition forte de la sociologie et des sciences sociales allemandes. Certains auteurs se rattachent directement aux débats américains interactionnistes et constructivistes (Vowe, 1994) d'autres développent des approches plus originales reliées à une dimension purement politologique des idées et des connaissances (Nullmeier, 1993).

La contribution à retenir dans cette seconde perspective est sans doute celle de Frank Nullmeier (Nullmeier, 1993)²⁶. Son analyse s'attache à démontrer, au moyen d'une perspective en terme de « *politologie du savoir* », dans quelle mesure le déclin des principes d'ordre liés aux systèmes religieux, idéologiques ou interprétatifs généraux, implique une ouverture forte du nombre des cadres interprétatifs dont les types acteurs collectifs comme individuels peuvent se saisir, non seulement pour interpréter les situations, mais aussi pour agir au plan politique. Cette large disponibilité introduit des conditions « *marchandes* », donc, de forte concurrence dans des savoirs, compris comme base de l'action politique ou de l'action collective. La dimension politologique du savoir est primordiale pour Nullmeier car au-delà même des influences politiques qui peuvent s'exercer sur les affrontements entre producteurs de savoir, les multiples interactions ici en cause font elles-mêmes l'objet d'un intense travail de médiation politique. Les réseaux de politiques publiques ou les « *policy communities* » doivent être analysés à travers les enjeux d'interprétations des cadres cognitifs²⁷. Les processus centraux pour l'analyse de Nullmeier, et ils font partie intégrante du processus d'action publique, sont ceux qui touchent à « *la présentation des catégories du développement des contenus spécifiques des cadres interprétatifs et des contenus de connaissance pertinents au plan politique* » (Nullmeier, 1997, p.114). L'analyse se focalise sur les processus de « *fermeture* », d'exclusion d'alternatives politiques et donc, d'individus ou de groupes,

²³ On pense ici d'abord aux travaux de Kingdon (Kingdon, 1984), Hall (Hall, 1986; Hall, 1993; Hall, 1997a) et Sabatier (Sabatier, 1993a; Sabatier, 1993b).

²⁴ On lira à ce propos avec profit le travail de recontextualisation des travaux allemands d'analyse des cadres interprétatifs dans les processus d'action publique dans le débat en sociologie interprétative ou constructiviste et dans les applications de ces cadres théoriques en science politique (Nullmeier, 1997).

²⁵ Sur les débats français, consulter l'ouvrage co-dirigé par Jacques Commaille et Bruno Jobert (Commaille/Jobert, 1998b). Pour une présentation synthétique des débats allemands, on peut se rapporter à deux contributions récentes de l'auteur (Giraud, 2001; Giraud, 2002), ou pour un point de vue plus complet, à l'article fondateur de Renate Mayntz et Fritz Scharpf déjà signalé (Mayntz/Scharpf, 2001). Pour un point de vue plus approfondi sur cette approche centrale dans les débats allemands contemporains (Burth/Görlitz, 2001).

²⁶ Le texte cité en référence est une présentation détaillée du cadre théorique proposé par Nullmeier. Les explications fournies par ce même auteur dans son article de recension des différentes approches interprétatives est à cet égard plus accessible (Nullmeier, 1997, pp. 113-115).

²⁷ Rappelons à ce stade que pour Paul Sabatier, l'adhésion à des idées constitue la « *glue* » véritable de la vie sociale, en d'autres termes, le véritable fondement de l'action collective et permet des coalitions discursives entre des groupes dotés de structures, cultures, positions d'intérêts fortement diversifiées (Sabatier, 1993a). Nullmeier ne partage pas ces positions. Il estime cependant que les bases traditionnelles de l'action collective doivent au minimum être revisitées à l'aune des cadres de la politologie du savoir.

jusqu'à ce qu'une seule orientation ne devienne pertinente. Puisque les ressorts traditionnels de l'action collective (appartenance sociale, professionnelle, culturelle etc.) ne permettent plus de garantir l'efficacité des mobilisations, la capacité discursive, rhétorique devient un enjeu particulièrement important. Surtout, les anticipations face à des situations politiques données, que l'on pouvait autrefois légitimement fonder sur une connaissance des acteurs, des groupes, de leurs cultures ou de leurs normes, doivent avant tout pour Nullmeier être évaluées aujourd'hui, au coup par coup.

Adoptant un point de vue opposé, de fait fondé sur une vision interactionniste et constructiviste des phénomènes politiques, Gerhard Vowe (Vowe, 1994) montre comment les schémas cognitifs permettent à la fois un classement des événements ou des problèmes en fonction des acteurs en jeu (dimension sociale), de l'horizon ou des implications temporelles (dimension temporelle), mais aussi des causes identifiables (dimension causale). Les actions politiques sont alors comprises comme des routines apprises et dont on apprend, incarnées dans des schémas qui permettent de reconnaître et d'évaluer un problème. L'orientation de l'action est ainsi fonction du type de problème, des implications temporelles du problème et des implications sociales du problème, notamment en terme de groupes, classes ou normes impliquées.

Alors que pour Nullmeier, les schémas cognitifs de l'action politique et les mobilisations qu'ils entraînent sont imprévisibles et avant tout situatifs, ils sont pour Vowe le produit de routines²⁸. Sans mobiliser explicitement ces fondements théoriques, Gerhard Lehbruch a fourni une interprétation du processus de la réunification allemande proche de cette perspective, et qui très tôt, a dénoncé le manque d'innovation, la simplification outrancière et la reproduction des routines apprises de l'appareil politique, social et administratif ouest-allemand, face à une situation et une série de problèmes pourtant radicalement inédits (Lehbruch, 1993)²⁹.

La théorie de la régulation politique à l'allemande – la *Steuerungstheorie* – a également inspiré différents travaux d'analyse du rôle des idées dans les processus d'action publique. Pour une part, les travaux de la *Steuerungstheorie* sont directement influencés par les conclusions posées par la sociologie systémique, mais cette fois, dans sa version luhmannienne³⁰. Alors que le diagnostic clé posé par Luhmann porte sur l'enfermement croissant des sous-systèmes sociaux qui découle du mouvement de complexification et de différenciation des sociétés post-industrielles, la question centrale tirée par les politologues de ce constat porte sur la capacité du politique à maintenir l'intégration du système. La *Steuerungstheorie* propose une position originale qui permet de penser les interactions entre les sous-systèmes sociaux et focalise sa réflexion sur les interactions entre le politique et les dynamiques sociales autonomes. Elle s'efforce pour ce faire de tenir compte de quatre facteurs essentiels : des capacités de régulation déployées par les acteurs impliqués, du jeu et des stratégies de ces acteurs, des configurations qu'ils forment, et enfin des opportunités et contraintes institutionnelles à l'intérieur desquelles ils interviennent. Les références

²⁸ On note l'existence dans la science politique allemande d'un intense débat à propos des théories de l'action politique. On se reportera à ce sujet à l'ouvrage collectif dirigé par Arthur Benz et Wolfgang Seibel (Benz/Seibel, 1997), et notamment, à la contribution particulièrement didactique et complète de Dietmar Braun (Braun, 1997). Renate Mayntz et Fritz Scharpf ont également proposé un cadre d'analyse des politiques publiques, doté – ça n'est pas si fréquent (!)-, d'une théorie de l'acteur claire, ce qui indique de nouveau l'importance de ces débats en Allemagne (Mayntz/Scharpf, 2001).

²⁹ Les travaux de Jeanette Hofmann sont eux, de manière assumée, inspirés par les théories du *framing* et sont ainsi à rattacher à l'approche de Gerhard Vowe (Hofmann, 1993).

³⁰ Sur l'impact de la théorie systémique luhmannienne sur les travaux allemands de science politique on se référera avant tout aux travaux de Yannis Papadopoulos (Braun/Papadopoulos, 2001; Papadopoulos, 1995).

théoriques de cette approche sont ainsi également diversifiées. La sociologie des organisations, la théorie des choix rationnels ou l'institutionnalisme contemporain en science politique sont les principaux fondements théoriques de l'approche (Mayntz/Scharpf, 2001).

La première contribution à avoir établi un lien explicite entre les schémas cognitifs et la *Steuerungstheorie* s'adresse à un questionnement classique de cette perspective théorique portant sur l'identification des conditions permettant le développement de « *coordinations positives* »³¹, c'est-à-dire d'accords qui s'accompagnent d'une maximisation du profit des différentes parties prenantes (Braun, 1998). Dietmar Braun critique certaines des hypothèses clé des théories du choix rationnel qui fondent le plus souvent ces discussions et justifie la pertinence de leur croisement avec des outils d'analyse des idées dans les politiques publiques. Ce faisant, il distingue la dimension « idéelle » liée à l'appréhension même du problème (identification, classification) et la dimension liée à l'affrontement entre des « *systèmes de persuasion* » qui cherchent à imposer des solutions³². Braun stylise ensuite différentes configurations d'enjeux et reconstruit le rôle des idées dans chacune d'elle. Pour l'essentiel, il estime que les idées jouent un rôle plus important dans le cas d'enjeux dont la qualification même est incertaine, lorsque les conflits redistributifs sont peu importants et que l'affrontement porte avant tout sur des valeurs, des normes et finalement, des modes d'intervention. Le rôle des idées, leur capacité à créer des coordinations, semble limité avant tout dans les situations de « *jeux à somme nulle* »³³.

Plus stimulantes sont les discussions qui confrontent la perspective de la *Steuerungstheorie* avec des cadres cognitifs globaux. En la matière, on relève deux contributions, pratiquement complémentaires.

En premier lieu, dans le cadre d'une réflexion fort différente de la précédente, Dietmar Braun propose un schéma d'analyse de l'évolution des régimes de régulation publique qui lie des facteurs opérationnels portant à la fois sur les modes de répartition des ressources (plan versus marché) et les modes privilégiés de coordination sociale (verticale, hiérarchique versus horizontale, autonome) à des formes idéal-typiques de régimes qui ressemblent plus à des « discours » ou des images à vocation rationalisante, à la fois capables de justifier et de mobiliser³⁴ (Braun, 2001). Les différentes formes de régulation sont conceptualisées autour de types d'Etat : « *Etat d'intervention* », « *Etat minimal* », « *Etat régulateur* » et « *Etat animateur* ». Ces différentes formes impliquent la mobilisation de valeurs contrastées à propos de la place de l'Etat, du rôle des groupes sociaux ou des individus dans la régulation politique. On retrouve ici une perspective similaire à celle proposée par Bruno Jobert, plus précise sur le plan analytique³⁵, dans sa définition des impératifs de la régulation politiques autour de « *régimes de politiques publiques* » - instruments spécifiques du pouvoir d'Etat -, « *construction de l'ordre politique* » - dimension sociale et institutionnelle de la structuration du politique -, « *régimes de citoyenneté* » - délimitation de la communauté démocratique pertinente (Jobert, 1998, pp.127-131)³⁶.

³¹ Par exemple sur ces enjeux : (Scharpf, 1993; Scharpf, 1997).

³² Le modèle retenu pour envisager l'affrontement entre idées, sa dynamique, puis la résolution du conflit est celui de Paul Sabatier.

³³ Encore l'auteur signale-t-il que la constitution de groupes d'experts stables ou d'autres formes de *learning* peuvent provoquer un rapprochement de positions antagonistes sur le plan coût / bénéfice (Braun, 1998, p.814).

³⁴ Braun se réfère explicitement de nouveau aux approches en terme de « *framing* » (Rein/Schön, 1991).

³⁵ Mais peut-être moins efficace sur le plan comparatif car il ne recourt pas aux idéal-types, toujours fondés sur une dimension empirique éclairante.

³⁶ La tentative par Braun et Giraud de rattacher les types de partis social-démocrates en Europe à des régimes de citoyenneté définis autour de trois critères (« *forme d'intégration sociale* », « *forme*

La réflexion proposée dans le même ouvrage collectif par Uwe Schimank et Stefan Lange (Schimank/Lange, 2001) constitue pratiquement le pendant à cette seconde contribution de Braun. Braun s'interroge sur des formes de types idéaux d'action publique, dans une définition large qui reprend les grandes catégories de la « *Steuerungstheorie* », pertinentes pour servir de modèles réflexifs, cohésifs ou mobilisateurs, dans le cadre du processus d'orientation, de structuration de l'action publique. Schimank et Lange s'interrogent de leur côté sur la capacité des représentations de la société à véhiculer des référentiels de régulation politique – selon l'expression allemande qui sert de titre à l'article « *Gesellschaftsbilder als Leitideen politischer Steuerung* ». La contribution des sociologues, adressée aux politologues, commence par une critique : « *Les concepts de société utilisés par la science politique, sont jusqu'à aujourd'hui, presque toujours centrés sur le politique – par exemple 'société politique', 'démocratique', corporatiste' (...)* » (Schimank/Lange, 2001, p.221). Les politologues, et notamment l'analyse des politiques publiques, verraient ainsi la société à travers un seul et unique filtre, qui plus est réducteur, celui de l'analyse politique, qui ne prend en compte que les objets, les conditions et les effets de la régulation politique. Comme on le fait aujourd'hui dans les débats français, Schimank et son collègue rappellent cependant que la régulation, fût-elle politique, ne fait de sens que dans son rapport à la société : elle prend corps dans la société et s'adresse à la société. Il serait donc vraisemblablement fructueux pour l'analyse politique, et notamment en terme de régulation politique, de s'adosser sur les concepts de la société développés par la sociologie. Ces concepts problématisent l'évolution de la société contemporaine, mais plus encore, ils permettent de dériver des réflexions stimulantes sur « *les possibilités ou les limites de régulation sociale* » (Schimank/Lange, 2001, p.222). De manière plus explicite encore que chez Braun, le projet est ici non seulement de stimuler la capacité heuristique des chercheurs en analyse des politiques publiques, mais il est aussi de proposer une « *base de réflexion aux praticiens* » (Ibid.). Neuf concepts ou « interprétations » sociologiques de la société sont ensuite passés en revue : la « *société régulée* », « *construite par l'Etat* », « *polycontextuelle* », « *d'organisation* », « *individualisée* », « *de responsabilité citoyenne* », « *du risque* », « *des médias* » ou encore, la « *société-monde* ». Le plaidoyer par l'exemple pour une meilleure complémentarité des approches sociologiques et politologiques est fondé ici par une approche « par le haut », par les grands concepts heuristiques qui démontrent la multiplicité des modalités envisageables de la mobilisation, de la représentation, de la légitimité ou du pouvoir. Autant de thématiques centrales pour l'analyse des politiques publiques, à un âge, où comme le rappellent Schimank et Lange, les besoins de régulation restent largement, et dans les différents contextes politiques, adressés à l'Etat³⁷.

En comparaison avec les approches françaises, les cadres théoriques allemands s'inscrivent à la fois dans des débats théoriques plus clairement identifiables et ne sont pas d'abord fondés sur une lecture du régime allemand d'action publique.

3. Débats et régimes français et allemands en comparaison

Ce premier tour d'horizon des approches du rôle des idées en science politique appelle,

d'intégration politique » et « *format et style de l'intervention publique* ») s'inscrit également dans cette perspective (Braun/Giraud, 2003).

³⁷ Les auteurs reprennent ici la position il y a longtemps déjà mise en évidence par Habermas (Habermas, 1973).

avant de conclure l'analyse, une première réflexion comparative sur la logique de construction des travaux mobilisés ici.

Alors que les travaux français apparaissent en comparaison plus volontiers inductifs, un grand nombre de publications allemandes sont d'abord inspirées par un questionnement théorique. De la même façon, les recherches françaises, d'inspiration empirique donc, sont avant tout dédiées à l'analyse du système français des politiques publiques et ont peu de prétention comparative. Les approches françaises ont souvent fait l'objet de critiques parce qu'elles se contentent d'appliquer un modèle d'analyse – celui du référentiel – à différentes analyses sectorielles sans prendre le soin de renforcer sa dimension transversale, et notamment théorique. Moins directement ancrés dans une série d'études sectorielles, les travaux sont outre-Rhin plus développés sur le plan théorique, mais aussi dotés d'une capacité comparative plus forte, souvent fondée sur le recours aux types-idéaux³⁸.

Cette mise en relation des principaux cadres théoriques d'analyse du rôle des idées dans les processus d'action publique montre cependant, en dépit de différences dans le raffinement de leur développement théorique, une étonnante symétrie des positions et des références mobilisées. En premier lieu, il faut évoquer la symétrie des analyses dédiées à la fonction de socialisation remplies par des instances d'Etat comme le Plan en France (Nizard, 1974) ou les instances de l'action concertée en Allemagne (Lehmbruch, 1982). La crise de gouvernabilité des sociétés occidentales est dans les années 70 au centre des préoccupations des chercheurs en sciences sociales en France comme en Allemagne (Crozier, 1970; Mayntz, 1979) et l'Etat est compris comme l'ultime architecte et lieu de la concertation sociale.

Au plan théorique, l'inscription des réflexions dans le cadre des approches tirées de la sociologie systémique, la référence aux hypothèses posées par la sociologie des organisations, ou encore, la dimension constructiviste du travail constituent une véritable base problématique commune. De la même façon, la prise en compte de l'inscription strictement sociale de la mobilisation des paradigmes interprétatifs, en amont et en aval de la régulation politique, constitue un autre point commun important dans les travaux français et allemands contemporains.

L'influence des contextes institutionnels nationaux sur le formatage du contenu des approches ne peut cependant pas être écartée. Le regard comparatif sur les cadres d'analyse du rôle des idées dans l'action publique a montré un relatif stato-centrisme des analyses françaises et un équilibre mieux assuré de la prise en compte des dynamiques sociales dans le cas allemand. En France, au moins jusqu'au début des années 90, les analyses des modalités de production des référentiels sont cohérentes avec les conclusions des principaux travaux institutionnalistes. Le rôle de l'Etat est important. L'Etat affiche même une réelle autonomie, tant par rapport aux forces politiques au pouvoir, que par rapport aux forces sociales. En Allemagne, le modèle « de négociation » du pays permet une moindre confiscation par l'Etat de la production des référentiels pertinents de l'action publique.

Outre la convergence relative des questionnements actuels de l'analyse de l'action publique en France et en Allemagne, la conclusion principale de cette réflexion porte précisément sur le besoin de renforcer la dimension comparative des travaux d'analyse du rôle des paradigmes interprétatifs dans les processus d'action publique. Ma réflexion indique que l'analyse comparative des étapes, lieux, acteurs, modalités de la production, sélection, diffusion et activation des référentiels d'action publique devrait s'orienter dans deux directions complémentaires.

³⁸ La contribution de Braun sur l'Etat (Braun, 2001), de Schimank et Lange sur les « *concepts de société* » (Schimank/Lange, 2001) ou de Braun et Giraud sur les modèles de citoyenneté (Braun/Giraud, 2003) participent de cet effort comparatif.

En premier lieu, la confrontation avec les hypothèses institutionnalistes semble particulièrement fructueuse. L'institutionnalisme s'est enrichi au fil des années d'un potentiel analytique et théorique important (Hall/Taylor, 1997; Immergut, 1998). Les institutions sont comprises par certains comme des règles du jeu stabilisées qui ont pour fonction de réduire l'incertitude (institutionnalisme des choix rationnels). Pour d'autres, elles sont la cristallisation de dispositions sociales à caractère culturel qui tendent à s'imposer aux acteurs à travers de nombreux codes sociaux (institutionnalisme sociologique). Enfin, elles sont parfois un ensemble de règles et normes, construites historiquement, qui guident l'action des acteurs en leur imposant des contraintes ou leur ouvrant des opportunités, sans cependant rendre impossible les mobilisations collectives qui peuvent en transformer les effets (institutionnalisme historique). La richesse de ces interprétations devrait permettre d'aider à mieux comprendre les processus sociaux et institutionnels qui régissent, dans différents contextes institutionnels, le rôle des idées dans les processus d'action publique. En la matière, les catégories analytiques des principales composantes de l'action publique - « régimes de politique publique », « construction de l'ordre politique », et « régimes de citoyenneté » - proposées par Bruno Jobert, parce qu'elles permettent de lier institutions, acteurs et processus sociaux, constituent une base stimulante à une analyse différenciée du rôle des cadres cognitifs dans les politiques publiques (Jobert, 1998).

Enfin, le travail, de caractère idéal-typique, sur les images de l'Etat - « régulateur », « d'intervention », etc. - (Braun, 2001) ou sur les « concepts de la société » qui nourrissent aujourd'hui les représentations, les mobilisations sociales et aussi la régulation politique - « société du risque », « société individualisée », etc. - (Schimank/Lange, 2001) constitue un second axe de recherche particulièrement prometteur. Alors que la stratégie de recherche institutionnelle est un travail de déconstruction en phases, en objets, en opérations, en configurations d'acteurs du processus d'interaction entre action publique et idées, la réflexion sur les images qui façonnent des guides à l'action - au sens de *Leitbilder* - est un travail réflexif qui porte sur les contextes intellectuels socialement pertinents de l'action publique.

Ces deux éléments apparaissent comme les composantes complémentaires d'une démarche comparative appliquée à la forme spécifique d'interaction entre l'Etat et les sciences sociales que constitue l'analyse du rôle des idées dans l'action publique. Cette orientation générale s'appuie alors sur les lignes de force des cadres d'analyse proposés de part et d'autre du Rhin. Le programme de recherche institutionnaliste développé en France par Bruno Jobert précisément pour saisir les différentes dimensions du rapport des idées au politique devient le pendant indispensable des propositions venues d'Allemagne qui envisagent différents contenus et modalités de construction de *Leitbilder* dans l'action publique. Inspiré d'apports diversifiés, le cadre comparatif se construit alors dans une distance maîtrisée vis-à-vis de modèles nationaux.

Références bibliographiques :

- Bandelow, Nils C. (1999), *Lernende Politik - Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologie*. Berlin: Edition Sigma.
- Benz, Arthur (2001), "De l'Etat fédéral unitaire à un Etat assymétrique". Le Gloannec, Anne-Marie (dir.), *L'Etat en Allemagne - La République fédérale après la réunification*. Paris: Presses de

Sciences Po, pp. 87-109.

Benz, Arthur ; Seibel, Wolfgang (dir.) (1997), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos.

Blondiaux, Loïc ; Sintomer, Yves (2002), "L'impératif délibératif". *Politix*, 15, (57), pp. 17-35.

Braun, Dietmar (1997), "Handlungstheoretische Grundlagen in der empirisch-analytischen Politikwissenschaft. Eine kritische Übersicht". Benz, Arthur ; Seibel, Wolfgang (dir.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, pp. 45-73.

Braun, Dietmar (1998), "Der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung". *Politische Vierteljahresschrift*, 39, (4), pp. 797-818.

Braun, Dietmar (1999), "Interests or Ideas ? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research". Braun, Dietmar ; Busch, Andreas (dir.), *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 11-29.

Braun, Dietmar (2001), "Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz". Görlitz, Axel ; Burth, Hans-Peter (dir.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden: Nomos, pp. 101-132.

Braun, Dietmar ; Giraud, Olivier (2003), "Models of Citizenship and Social Democratic Policies". Bonoli, Giuliano ; Powell, Martin (dir.), *Social democratic party policies in the 1990s*. London: Routledge, pp.

Braun, Dietmar ; Papadopoulos, Yannis (2001), "Niklas Luhmann et la gouvernance". *Politix*, 14, (55), pp. 15-24.

Burth, Hans-Peter ; Görlitz, Axel (dir.) (2001), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden: Nomos.

Busch, Andreas (1999), "From 'Hooks' to 'Focal Points': The Changing Role of Ideas in Rational Choice Theory". Braun, Dietmar ; Busch, Andreas (dir.), *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 30-40.

Callon, Michel (1986), "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc". *L'année sociologique*, 36, pp. 169-208.

Callon, Michel ; Lascoumes, Pierre ; Barthe, Yannick (2001), *Agir dans un monde incertain - Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.

Commaille, Jacques ; Jobert, Bruno (1998a), "La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de régulation". Commaille, Jacques ; Jobert, Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGDJ, pp. 11-32.

Commaille, Jacques ; Jobert, Bruno (1998b), *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGDJ.

Crozier, Michel (1970), *La société bloquée*. Paris: Seuil.

DiMaggio, Paul J. ; Powell, Walter W. (1991), "Introduction". Powell, Walter W. ; DiMaggio, Paul J. (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 1-38.

Duran, Patrice (1999), *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ.

Fouilleux, Eve (2000), "Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune". *Revue Française de Science Politique*, 50, (2), pp. 277-305.

Gaudin, Jean-Pierre (1999), *Gouverner par contrat*. Paris: Presses de Sciences Po.

Généreux, Jacques (2001), *Introduction à l'économie politique*. Paris: Seuil.

Giraud, Olivier (1999), "Changement politique et capacités de régulation - acteurs publics et acteurs corporatifs dans la dynamique de régulation de la formation initiale en Allemagne". Grenoble, Université-Pierre-Mendès-France.

Giraud, Olivier (2001), "La Steuerungstheorie - Une approche synthétique de l'action publique contemporaine". *Politix*, 14, (55), pp. 85-93.

Giraud, Olivier (2002), "Une école allemande d'analyse des politiques publiques entre traditions étatiques et théoriques". *Revue Française de Science Politique*, 52, (1), pp. 5-21.

- Giraud, Olivier ; Lallement, Michel (1998), "Construction et épuisement du modèle néo-corporatiste allemand - La Réunification comme consécration d'un processus de fragmentation sociale". *Revue Française de Sociologie*, XXXIX, (1), pp. 36-69.
- Habermas, Jürgen (1973), *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Francfort sur le Main: Suhrkamp.
- Hall, Peter A. (1986), *Governing the economy : the politics of state intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State - The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 25, (3), pp. 275-296.
- Hall, Peter A. (1997a), "Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés". *Revue Internationale de Politique Comparée*, 7, (1), pp. 53-98.
- Hall, Peter A. (1997b), "The Political Economy of Adjustment in Germany". Naschold, Frieder ; Soskice, David ; Hanché, Bob ; Jürgens, Ulrich (dir.), *Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionnelle Innovation - Das deutsche Produktions- und Politikregime im globalen Wettbewerb*. Berlin: Edition Sigma, pp. 293-317.
- Hall, Peter A. ; Taylor, Rosemary C.R. (1997), "La science politique et les trois néo-institutionalismes". *Revue Française de science politique*, 47, (3-4), pp. 469-496.
- Hassenteufel, Patrick ; Delaye, Sylvie ; Pierru, Frédéric ; Robelet, Magali ; Serre, Marina (2000), "La libéralisation des systèmes de protection maladie européens - Convergence, européanisation et adaptations nationales". *Politique Européenne*, (2), pp.
- Hassenteufel, Patrick ; Smith, Andy (2002), "Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française'". *Revue Française de Science Politique*, 52, (1), pp. 53-73.
- Hofmann, Jeanette (1993), *Implizite Theorien in der Politik - Interpretationsprobleme regionaler Technologiepolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Immergut, Ellen M. (1998), "The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics and Society*, 26, (1), pp. 5-34.
- Jeffrey, Charlie (1995), "The Non-Reform of the German Federal System after Unification". *West European Politics*, 18, (2), pp. 252-272.
- Jobert, Bruno (1994a), "La fin de l'Etat tutélaire". *Les Cahiers de Recherches Sociologiques - Université du Québec à Montréal*, pp.
- Jobert, Bruno (1994b), "Le retour du politique". Jobert, Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, pp. 9-20.
- Jobert, Bruno (1995), "Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche". Faure, Alain ; Pollet, Gilles ; Warin, Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques - Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, pp. 13-24.
- Jobert, Bruno (1998), "La régulation politique : le point de vue d'un politiste". Commaille, Jacques ; Jobert, Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGDJ, pp. 119-144.
- Jobert, Bruno ; Muller, Pierre (1987), *L'Etat en action*. Paris: P.U.F.
- Jobert, Bruno ; Steffen, Monika (1994), "Les politiques de santé en France et en Allemagne - Introduction". *Espace Social Européen*, dossier spécial n°4, (258), pp. 15-19.
- Join-Lambert, Marie-Thérèse ; Bolot-Gittler, Anne ; Daniel, Christine ; Lenoir, Daniel ; Méda, Dominique (1997), *Politiques sociales*. Paris: Presses de Sciences Po & Dalloz.
- Katzenstein, Peter (1987), *Policy and Politics in West-Germany - the Growth of a Semi-Sovereign State*. Philadelphie: Temple University Press.
- Kingdon, John W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
- König, T. ; Brechtel, T. (1997), "Vom Korporatismus zum Etatismus? Die arbeits- und sozialpolitischen Interessenvermittlungsstrukturen vor und nach der Vereinigung". *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 49, (4), pp. 702-727.

- Kriesi, Hanspeter (1994), *Les démocraties occidentales - Une approche comparée*. Paris: Economica.
- Le Galès, Patrick (1999), "Le desserrement du verrou de l'Etat ?". *Revue Internationale de Politique Comparée*, 6, (3), pp. 627-652.
- Lehmbruch, Gerhard (1982), "Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective".
Lehmbruch, Gerhard ; Schmitter, Philippe C. (dir.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Beverly Hills: Sage, pp. 3-27.
- Lehmbruch, Gerhard (1993), "Les stratégies de transformation de l'Allemagne de l'Est et leurs incertitudes". *Gérer et Comprendre/Annales des Mines, numéro spécial Nouveaux Länder*, (32), pp. 6-14.
- Lehmbruch, Gerhard (1998), *Parteienwettbewerb im Bundesstaat - Regelsystem und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard (1999), "Verhandlungsdemokratie, Entscheidungsblockaden und Arenenverflechtung". Merkel, Wolfgang ; Busch, Andreas (dir.), *Demokratie in Ost und West - Für Klaus von Beyme*. Francfort sur le Main: Suhrkamp, pp. 402-424.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mayntz, Renate (1979), "Regulative Politik in der Krise?". Mathes, Joachim (dir.), *Sozialer Wandel in Europa - Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages*. Francfort s.l.M.: Campus, pp. 55-81.
- Mayntz, Renate ; Scharpf, Fritz W. (2001), "L'institutionnalisme centré sur les acteurs". *Politix*, 14, (55), pp. 95-123.
- Mériaux, Olivier (1995), "Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie - Remarques à partir d'une application du référentiel à la politique de l'emploi". Faure, Alain ; Pollet, Gilles ; Warin, Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques - Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, pp. 49-68.
- Muller, Pierre (1995), "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde". Faure, Alain ; Pollet, Gilles ; Warin, Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques - Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, pp. 153-179.
- Muller, Pierre (2000), "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique". *Revue Française de Science Politique*, 50, (2), pp. 189-207.
- Muller, Pierre ; Surel, Yves (2000), "Numéro spécial "Les approches cognitives des politiques publiques"". *Revue Française de Science Politique*, 50, (2), pp.
- Nahrath, Stéphane (1999), "The "Power of Ideas" in Policy Research: a Tentative of Assessment". Braun, Dietmar ; Busch, Andreas (dir.), Edward Elgar, pp. 41-58.
- Nizard, Lucien (dir.) (1974), *Planification et société*. Grenoble: PUG.
- Nullmeier, Frank (1993), "Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches handlungsmodell". *Politische Vierteljahresschrift - Sonderheft "Policy-Analyse - Kritik und Neuorientierung"* ; Héritier, Adrienne (dir.), Sonderheft n°24, pp. 175-196.
- Nullmeier, Frank (1997), "Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft". Benz, Arthur ; Seibel, Wolfgang (dir.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, pp. 101-144.
- Papadopoulos, Yannis (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*. Paris: Montschrestien.
- Passeron, Jean-Claude (1991), "Histoire et sociologie - Identité sociale et identité logique d'une discipline". Passeron, Jean-Claude (dir.), *Le raisonnement sociologique - L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*. Paris: Nathan, pp. 57-88.
- Rein, Martin ; Schön, Donald (1991), "Frame-reflective policy discourse". Wagner, Peter ; Weiss, Carol Hirschon ; Wittrock, Björn ; Wollmann, Helmut (dir.), *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 262-289.
- Reynaud, Jean-Daniel (1979), "Conflit et régulation sociale - Esquisse d'une théorie de la

régulation conjointe". *Revue Française de Sociologie*, XX, pp. 367-376.

Sabatier, Paul A. (1993a), "Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik". *Politische Vierteljahresschrift*, Numéro Spécial "Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung", Adrienne Héritier (dir.), (24), pp. 117-148.

Sabatier, Paul A. (1993b), "Policy Change over a Decade or More". Sabatier, Paul A. ; Jenkins-Smith, Henk (dir.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, pp. 13-39.

Sartori, Giovanni (1994), "Bien comparer, mal comparer". *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1, (1), pp. 19-36.

Scharpf, Fritz (1993), "Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen". *Politische Vierteljahresschrift (PVS), numéro spécial, Policy-Analyse - Kritik und Neuorientierung*, Héritier, Adrienne (dir.), HS 24, pp. 57-83.

Scharpf, Fritz W. (1991), "Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts". *Politische Vierteljahresschrift*, 33, (4), pp. 621-634.

Scharpf, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play - Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Schimank, Uwe ; Lange, Stefan (2001), "Gesellschaftsbilder als Leitbilder politischer Steuerung". Görlitz, Axel ; Burth, Hans-Peter (dir.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden: Nomos, pp. 221-247.

Schmidt, Manfred G. (1996), "Germany The Grand Coalition State". Colomer, Joseph M. (dir.), *Political Institutions in Europe*. Londres: pp. 62-98.

Simoulin, Vincent (2000), "Emission, médiation, réception... Les opérations constitutives d'une réforme par imprégnation". *Revue Française de Science Politique*, 50, (2), pp. 333-350.

Singer, Otto (1990), "Policy Communities and Discourse Coalitions: The Role of Policy Analysis in Economic Policy Making". *Knowledge*, 11, pp. 428-458.

Singer, Otto (1993), "Policy Communities und Diskurs-Koalitionen: Experten und Expertise in der Wirtschaftspolitik". *Politische Vierteljahresschrift - Sonderheft "Policy-Analyse - Kritik und Neuorientierung"* ; Héritier, Adrienne (dir.), pp. 149-174.

Streeck, Wolfgang (1992), "Inclusion and Secession : Questions on the Boundaries of Associative Democracy". *Politics and Society*, 20, (4), pp. 513-520.

Surel, Yves (1998), "Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques". *Pouvoirs*, (87), pp. 161-178.

Surel, Yves (2000), "L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques". *Revue Française de Science Politique*, 50, (2), pp. 235-254.

Touraine, Alain (1973), *La production de la société*. Paris: Seuil.

van Waarden, Frans (1997), "Persistence of National Policy Styles : A study of their institutional foundations". Unger, Brigitte ; Waarden, Frans van (dir.), *Convergence or Diversity ? Internationalization and Economic Policy Response*. Aldershot: Avebury, pp. 333-372.

Vowe, Gerhard (1994), "Politische Kognition. Umriss eines kognitionsorientierten Ansatzes für die Analyse politischen Handelns". *Politische Vierteljahresschrift*, 35, (3), pp. 423-447.