

Productions savantes et traçabilité théorique : la diffusion du néo-institutionnalisme dans l'analyse française des politiques publiques¹

Jean-Baptiste Harguindéguy (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Espagne)

Joan Canton (Département d'économie, Université d'Ottawa, Canada)

Résumé

Le néo-institutionnalisme a généré de vives critiques en Europe et particulièrement en France. À travers une étude bibliométrique, nous confirmons que l'analyse des politiques publiques est devenue un sous-champ important de la science politique française. Ensuite nous démontrons que le niveau d'internationalisation de l'analyse des politiques publiques a considérablement augmenté en dépit du fait que les approches et auteurs nationaux continuent à monopoliser ce sous-champ. Troisièmement, nous affirmons que le néo-institutionnalisme a été introduit dans ce sous-champ par des auteurs étrangers. Il apparaît également que le néo-institutionnalisme historique est la variante la plus populaire du néo-institutionnalisme dans l'analyse des politiques publiques en France. Enfin, cet article insiste sur le fait que le néo-institutionnalisme n'est généralement pas utilisé comme un cadre théorique complet par les auteurs français travaillant sur les politiques publiques, mais plutôt comme un simple complément des approches françaises.

Abstract

New institutionalism has developed amidst significant criticism in some European countries such as France. Through a bibliometric analysis, we firstly confirm that policy analysis has converted into an important research programme of French political science. Then, we demonstrate that the level of internationalisation of French policy analysis has considerably grown despite domestic authors and approaches still monopolise this sub-field. Third, it is argued that new institutionalism was introduced in French policy analysis by foreign authors and not by domestic ones. Fourth, we show historical new institutionalism is the most popular variant of such theory. Finally, the paper emphasises new institutionalism is not used as a complete theoretical framework by French authors, but rather as a complement of existing French approaches.

¹ Cet article est une version remaniée de la communication du même nom présentée lors de la journée d'étude « Vie et mort des productions savantes : comment étudier sociologiquement la carrière des références théoriques ? », École des Hautes Études en Sciences Sociales/Normale Sup'/Paris School of Economic, Paris, Centre Maurice Halbwachs, École Normale Supérieure, 17 mars 2008. Nous remercions les participants et organisateurs pour leurs conseils et leurs critiques.

Introduction

Alors même que le néo-institutionnalisme s'est imposé comme l'un des courants majeurs de la sociologie politique au niveau international,² cette approche s'est heurtée à de nombreuses critiques en Europe en général, et en France en particulier.

Ainsi, selon de nombreux auteurs,³ les politologues d'Europe continentale – et en première ligne ceux travaillant en France – éprouveraient certaines difficultés à percevoir les innovations introduites par les néo-institutionnalistes nord-américains et scandinaves. Pour ceux-ci en effet le fait que les institutions puissent avoir un impact sur le reste de la société est un fait acquis ne nécessitant aucune démonstration superflue – probablement dû à la centralité de l'Etat dans les sociétés d'Europe occidentale. En d'autres termes, les néo-institutionnalistes sont suspectés d'avoir « réinventé la roue ».

Considérant ce débat, notre article pose clairement la question du niveau de diffusion du néo-institutionnalisme dans l'analyse des politiques publiques « à la française » (si tant est qu'une telle approche existe!). Etant donné qu'il n'existe aucune méthode globale et éprouvée pour répondre à cette question, notre recherche a pour but de combler ce déficit en proposant un modèle d'analyse de diffusion théorique en sciences sociales. Pour ce faire, un inventaire des articles publiés dans les revues françaises de science politique a été mis en oeuvre. Le choix de la France comme terrain d'étude a été guidé par des raisons pratiques et cet article doit être entendu comme un premier pas avant d'entreprendre une comparaison internationale plus large.

Ce type d'approche bibliométrique a cependant été utilisé à plusieurs reprises dans la littérature académique. A. Bennett, A. Barth et K. Rutherford⁴ ont par exemple réalisé une recension des théories et méthodes utilisées dans les articles de l'*American Political Science Journal*. L. Billordo⁵ a comparé l'évolution des sujets traités dans les revues de science politique en France et aux Etats-Unis. Suivant ce schéma, L. Sigelman⁶ a récemment analysé le contenu de l'*American Political Science Review*. S'inspirant des différents classements existants des départements d'économie⁷ et de sciences politiques aux

² Powell, W.W. et DiMaggio, P.J., « Introduction », dans Powell, W.W. et DiMaggio, P.J. (dir.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 1-38.

³ Friedberg, E., *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993 ; Friedberg, E., « Néo-institutionnalisme et ordres locaux », *Revue Française de Science Politique*, 48 (3-4), 1998, p. 507-514 ; Immergut, E.H., « The theoretical core of the new institutionalism », *Politics and Society*, 26 (1), 1998, p. 5-24 ; Smith, A., « Public policy analysis in contemporary France : academic approaches, questions and debates », *Public Administration*, 77 (1), 1999, p. 111-131 ; Thoenig, J.C., « Institutional theories and public institutions : traditions and appropriateness », dans Guy Peters, B. et Pierre, J. (dir.), *Handbook of public administration*, London, Sage, 2002, p. 127-197.

⁴ Bennett, A., Barth, A. et Rutherford, K., « Do we preach what we practice? A survey of methods in political science journals and curricula », *PS : Political Science and Politics*, 36 (3), 2003, p. 373-378.

⁵ Billordo, L., « Publishing in French political science journals : an inventory of methods and sub-fields », *French Politics*, 3 (2), 2005, p. 178-186.

⁶ Sigelman, L., « The coevolution of American political science and the American Political Science Review », *American Political Science Review*, 100 (4), 2006, p. 463-478.

⁷ Dusansky, R. et Vernon, C.J., « Rankings of U.S. economics departments », *Journal of Economic Perspectives*, 12 (1), 1998, p. 157-170 ; Coupé, T., « Revealed preferences : worldwide rankings of economists and economics departments, 1969-2000 », *Journal of the European Economic Association*, 1 (4), 2003, p. 431-453.

Etats-Unis,⁸ S. Hix⁹ a établi un classement global des départements de sciences politiques dans le monde.

Afin de donner une image aussi précise que possible des relations entre l'analyse des politiques publiques telle qu'elle est conçue en France et le néo-institutionnalisme, cet article se penchera tout d'abord sur les conditions sociales d'émergence de ces théories et sur les fondements de notre analyse avant de présenter les conclusions de notre recherche.

La sociogenèse du néo-institutionnalisme et du champ de l'analyse des politiques publiques « à la française ».

Etabli dans les années 1940 dans le sillage des travaux sur la rationalité limitée, l'analyse néo-institutionnaliste s'est développée dans de nombreuses directions avant d'être reconnue comme un *corpus* à part entière dans les années 1980. En parallèle à cette émergence, la constitution du sous-champ de l'analyse des politiques publiques en France a débuté dans les années 1960 autour de deux pôles scientifiques, le *Centre de Sociologie des Organisations* (CSO) et le *Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Aménagement du Territoire* (CERAT). À partir de 1983, la création du *Groupe d'Analyse des Politiques Publiques* (GAPP) brise progressivement ce duopole.¹⁰

Alors que les auteurs européens se focalisent traditionnellement sur les institutions – et en particulier sur les institutions publiques –, la majorité des politologues nord-américains ont opté pour une voie d'analyse alternative, avant tout basée sur le choix rationnel, le béhaviourisme et le fonctionnalisme. En ce sens, leur « redécouverte » des institutions ne s'est pleinement réalisée que dans les années 1970. Reprenant à leur compte les analyses de P. Selznick,¹¹ J.G. March et J.P. Olsen¹² baptisent cette nouvelle approche « néo-institutionnalisme » en 1984 avant de lancer un ambitieux programme de recherche américano-scandinave en 1988. Cependant, le néo-institutionnalisme reste divisé entre différentes approches analytiques. Dans leur célèbre article, P.A Hall et R.C.R. Taylor¹³ ont établi une division tripartite des différents courants néo-institutionnalistes entre néo-

⁸ *PS: Political Science and Politics*, « Special issue. Department ranking : much ado about something? », 29 (2), 2003 ; Garand, J.C. et Graddy, K.L. « Ranking political science departments : do publications matter? », *PS : Political Science and Politics*, 32 (1), 1999, p. 113-116 ; Goodson, L.P., Dillman, B. et Hira, A., « Ranking the presses: political scientists' evaluations of publisher quality », *PS: Political Science and Politics*, 32 (2), 1999, p. 257-262 ; McCormick, J.M. et Rice, T.W., « Graduate training and research productivity in the 1990s : a look at who publishes », *PS: Political Science and Politics*, 34 (3), 2001, p. 675-680.

⁹ Hix, S., « A global ranking of political science departments », *Political Studies Review*, 2, 2001, p. 293-313.

¹⁰ Fontaine, J., « Public policy in France : transformation and theory », *Journal of European Public Policy*, 3 (3), 1996, p. 481-498.

¹¹ Selznick, P. « *TVA and the grass roots* », Berkeley, University of California Press, 1949.

¹² March, J.G. et Olsen, J.P., « The new institutionalism : organizational factors in political life », *The American Political Science Review*, 78 (1), 1984, p. 734-749 ; March, J.G. et Olsen, J.P., « The new institutionalism : organizational factors in political life », *The American Political Science Review*, 10 (4), 2006, p. 675.

¹³ Hall, P.A. et Taylor, R.C.R., « Political science and the three new institutionalisms », *Political Studies*, 44, 1996, p. 469-496.

institutionnalisés du choix rationnel,¹⁴ historique¹⁵ et sociologique.¹⁶ Malgré tout, dès 1999, B. Guy Peters¹⁷ portait ce nombre à six alors que K. Thelen¹⁸ le réduisait à deux. Le débat reste donc ouvert même si pour l'heure la classification de P.A. Hall et R.C.R. Taylor fait figure de référence.

De leur côté, les approches françaises des politiques publiques se développent de façon parallèle. Créé en 1961 à Paris par M. Crozier, le succès du CSO est fondé sur une équipe de chercheurs internationaux s'entendant sur un même schéma interprétatif basé sur le modèle de la rationalité limitée.¹⁹ L'écho du CSO va d'ailleurs rapidement dépasser les frontières de la communauté scientifique pour atteindre les couloirs de l'Etat.²⁰

En réponse à l'analyse stratégique du CSO, un centre de recherche concurrent émerge à Grenoble dans les années 1970 grâce aux efforts du professeur L. Nizard.²¹ L'objectif principal du CERAT est l'étude de la constitution et de la transformation des politiques publiques étatiques.²² L'« analyse cognitive » des politiques publiques menée par ces chercheurs est basée sur deux dimensions : d'une part sur l'articulation des politiques publiques avec les valeurs sociétales à travers la notion de « référentiels » ; d'autre part sur les dynamiques internes des politiques publiques analysées grâce au concept de « médiation ».²³

À partir du milieu des années 1980 le champ de l'analyse des politiques publiques en France expérimente des changements importants avec la création du GAPP, un centre de recherche fondé par J.-C. Thoenig, ancien chercheur du CSO. L'approche pluraliste utilisée par les chercheurs du GAPP les a mené à porter leur attention de façon simultanée sur les

¹⁴ Marks, G., « Structural policy in the European Community », dans Sbragia, A. (dir.), *Euro-politics: institutions and policy-making in the « new » European Community*, Washington, Brookings Institute, 1992, p. 191-224.

¹⁵ Steinmo, S., Thelen K. et Longstreth, F. (dir.), *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 2-24 ; Pierson, P., « Increasing returns, path dependence and the study of politics », *The American Political Science Review*, 94 (2), 2000, p. 251-267.

¹⁶ March, J.G. et Olsen, J.P., « The new institutionalism : organizational factors in political life », *The American Political Science Review*, 78 (1), 1984, p. 734-749.

¹⁷ Guy Peters, B., *Institutional theory in political science. The « new institutionalism »*, London, Pinter, 1999.

¹⁸ Thelen, K., « Historical institutionalism in comparative politics », *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, p. 369-404.

¹⁹ Crozier, M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1964 ; Worms, J.-P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, 3, 1966, p. 249-275 ; Crozier, M. et Thoenig, J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 6, 1975, p. 3-32 ; Grémion, P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976 ; Crozier, M. et Friedberg, E., *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.

²⁰ Crozier, M., *La société bloquée*, Paris, Le Seuil, 1970 ; Crozier, M., *On ne réforme pas la société par décret*, Paris, Grasset, 1979 ; Crozier, M., *L'Etat moderne, l'Etat modeste*, Paris, Fayard, 1987 ; Crozier, M., « Comment je me suis découvert sociologue? », *Revue Française de Science Politique*, 41 (1), 1996, p. 80-95.

²¹ Nizard, L. (dir.), *Planification et société*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1974.

²² Muller, P., La genèse et l'élaboration d'une nouvelle politique agricole en France (1945-1965), Grenoble, Thèse d'Etat., 1980 ; Muller, P., Airbus, l'ambition européenne. Logique d'Etat, logique de marché, Paris, L'Harmattan, 1989 ; Jobert, B. et Muller, P., L'Etat en action, Paris, Presses Universitaires de France, 1987 ; Muller, P. et Surel, Y., L'analyse des politiques publiques, Paris, Montchrestien, 1998.

²³ Pollet, G., « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques », dans Faure, A. Pollet, G. et Warrin, P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiels*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 25-47.

modes de gouvernance et les représentations.²⁴ P. Duran a exercé de son côté une influence importante en diversifiant les centres d'intérêt du GAPP.²⁵

Méthodologie :

fomenter la traçabilité théorique à travers la bibliométrie

Dans cette étude nous avons délibérément préféré ne pas recourir à une enquête quantitative à base de questionnaires adressés aux politologues français formant le sous-champ de l'analyse des politiques publiques. En effet, le coût de cette méthode et la subjectivité des interviewés nous ont dissuadé assez rapidement.

Bien qu'il n'existe pas de méthode totalement objective dans l'absolu, nous avons opté pour une analyse de contenu de plusieurs revues scientifiques. Cette analyse a consisté en une recension des articles en relation avec les politiques publiques dans plusieurs revues françaises de science politique. Deux types de variables ont retenu notre attention. D'abord nous avons cherché à déterminer l'identité des auteurs écrivant sur les politiques publiques dans les revues en question (auteurs travaillant en France/à l'étranger, auteurs titulaires/non titulaires). Puis nous avons collecté des données sur les publications elles-mêmes (revues généralistes/spécialisées, articles en rapport avec les politiques publiques/ou non, type d'approche théorique, intégration d'éléments néo-institutionnalistes forte/faible, etc).

Notre panel est constitué de deux types de publications : des revues de science politique généralistes et d'autres spécialisées dans les politiques publiques. Les premières ne portent pas spécifiquement sur les politiques publiques, mais comme le souligne P. Muller,²⁶ étant donné le nombre d'articles relatifs aux politiques publiques publiés chaque année depuis les années 1980 il était logique de penser en trouver dans les publications généralistes. Notre choix s'est ainsi porté sur la *Revue Française de Science Politique* (RFSP) publiée par l'Association Française de Science Politique (AFSP) depuis 1951, et qui est considérée comme la revue nationale de référence en matière de science politique. Nous avons également inclus *Politix*, lancée en 1988 par de jeunes chercheurs pour analyser le « *métier politique* » et qui se concentre – au moins dans ses premiers numéros – sur l'aspect « micro » des phénomènes politiques. Ensuite, nous avons intégré la *Revue Internationale de Politique Comparée* (RIPC), une revue franco-belge (Bordeaux-Leuven) créée en 1994 et qui est l'une des rares publications francophones à porter explicitement sur l'analyse comparée de phénomènes politiques de grande envergure. En ce qui concerne les revues spécialisées dans les politiques publiques, nous avons sélectionné la revue *Politiques et Management Public* (PMP) portant sur l'administration et l'action publique et qui constitue le dernier pilier de notre base de données. Notre étude prend en compte la période de 20 années s'étalant de 1984 – date de publication de l'article de March et Olsen dans

²⁴ Thoenig, J.C., « L'analyse des politiques publiques », dans Grawitz, M. et Leca, J. (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985 ; Thoenig, J.C., « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, 60, 1992, p. 5-16 ; Thoenig, J.C., « L'innovation institutionnelle », dans Lacasse, F. et Thoenig, J.-C. (dir.), *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996 ; Mény, Y. et Thoenig, J.-C., *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990. Thoenig J.C. (1985) 'L'analyse des politiques publiques', in M. Grawitz and J. Leca (eds.) *Traité de science politique*, Paris: Presses Universitaires de France.

²⁵ Duran, P., *Le territoire dans l'environnement. Le cas du Parc national des Pyrénées Occidentales*, Paris, Ministère de l'Environnement, 1992 ; Duran, P., « Le partenariat dans la gestion des fonds structurels: la situation française », *Pôle Sud*, 8, 1998, p. 114-139 ; Duran, P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

²⁶ Muller, P., « L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), 2000, p. 189-207.

l'*American Political Science Review* ayant établi le concept de « néo-institutionnalisme » – jusqu'à 2004. Comme dans la plupart des analyses bibliométriques citées ici, les éditoriaux, notes de recherches et autres recensions d'ouvrages ont été exclus de notre échantillon, constitué d'un total de 2036 articles – 607 publiés dans la RFSP, 497 dans *Politix*, 340 dans la RIPC et 592 dans PMP –.²⁷

²⁷ Bien entendu, ces unités d'analyse ne sont pas parfaites. Le premier biais est l'évidente surspécialisation de notre échantillon. Le premier aspect de ce biais est le manque de livres dans notre étude. Dans l'idéal, une analyse de traçabilité théorique basée sur la publication d'ouvrages et d'articles semblerait la mieux à même de produire les meilleurs résultats (Rice, T.W., McCormick, J.M. et Bergmann, B.D., « Graduate training, current affiliation and publishing books in political science », *PS : Political Science and Politics*, 35 (4), 2002, p. 751-755). Toutefois, l'intégration des livres portant sur les politiques publiques dans notre étude est complexe à réaliser dans la réalité car les maisons d'édition sont nombreuses et certaines d'entre elles n'utilisent pas d'experts externes pour juger de la qualité de leurs publications (Hix, S., « A global ranking of political science departments », *Political Studies Review*, 2, 2001, p. 293-313). Le deuxième aspect de ce biais est l'omission des revues électroniques. Depuis la fin des années 1990, les principales revues de science politique nord-américaines et britanniques disposent d'une version électronique, et certaines revues sont uniquement accessibles en ligne. En France, les publications électroniques de qualité existent (voir par exemple le site www.revues.org/) mais leur visibilité et leur légitimité restent encore réduites. Voilà pourquoi nous avons préféré les laisser de côté ici. Le troisième problème affectant notre analyse est le manque de hiérarchie entre les différents journaux de notre échantillon, et ce, malgré les récents efforts de l'AERES. Étant donné qu'aucun consensus n'a encore émergé autour d'un classement officiel de toutes les revues francophones de science politique, il reste difficile d'établir un critère de pondération des revues analysées *ad hoc*, ce dont nous nous sommes d'ailleurs bien gardés.

Le second biais important est l'absence de journaux anglophones dans notre échantillon. Évidemment, la sélection de revues anglophones ayant publié des articles sur les politiques publiques rédigés par des politologues français aurait été une tâche herculéenne étant donné l'explosion du nombre de nouveaux titres sur le marché depuis les années 1970. Cependant un tel travail n'est pas impossible. Certaines bases de données comme le *Social Science Citation Index* (SSCI) permettent de classer et d'analyser les publications en fonction de sous-champs comme les politiques publiques. En fait, la raison de cette exclusion est autre : premièrement les politologues français participant à des programmes de recherche publient généralement leurs résultats en français et en anglais. Ainsi, contrairement aux sciences physiques, les éditeurs francophones sont suffisamment nombreux pour assurer la publication des chercheurs français. En outre, puisque ces derniers nécessitent de publier en français pour maintenir leur position au sein du champ de la recherche nationale, ce système de diffusion du savoir se maintient relativement stable (Daguerre A., « Murder by numbers : the slow death of French political science », *European Political Science*, 3 (3), 2004, p. 147-158 ; Gingras, Y., « Les formes spécifiques de l'internationalité du champ scientifique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 145, 2002, p. 31-45). Même s'il y a des signes évidents d'évolution, ce phénomène reste l'une des différentes facettes du localisme qui caractérise la science politique française... ce qui ne signifie d'ailleurs nullement que la situation est très différente à l'étranger (Godechot O. et Mariot, N., « Les thèses de science politique et leurs jurys. Premiers éléments d'enquête », *Palaestra*, 9, 2003, p. 62-86). Deuxièmement, la notion de « champ de l'analyse française des politiques publiques » doit être entendue comme un critère territorial (par opposition à un critère « ethnique ») puisqu'il inclue les travaux publiés dans des revues françaises quelque soit leur origine (chercheurs étrangers travaillant en France et hors de France; chercheurs français travaillant en France et à l'étranger). Bref, cette définition « civique » du champ de l'analyse française des politiques publiques s'efforce de prendre en compte l'ensemble de la communauté des individus travaillant sur ce thème et publiant dans des revues françaises.

Résultats:

l'inertie institutionnelle domestique à l'épreuve des influences externes

Même si le noyau de nos hypothèses peut être validé, les résultats de nos recherches nous obligent à envisager l'analyse des politiques publiques « à la française » comme un objet complexe : d'un côté le sous-champ de l'analyse des politiques publiques reste dominé par les auteurs et approches nationales²⁸ ; de l'autre des changements récents démontrent que ce sous-champ est loin d'être hermétique.

Hypothèse 1 : l'analyse des politiques publiques est un sous-champ ayant accru son importance au sein de la science politique française :

Comme nous le supposions, d'un point de vue quantitatif, l'analyse des politiques publiques est devenue un important programme de recherche en France depuis les années 1990. Si nous prenons en compte les quatre revues de notre échantillon, le total d'articles portant sur les politiques publiques atteint un total de 276 articles, soit 13,55% d'un panel s'étalant de 1984 à 2004. Ce résultat concorde d'ailleurs avec les travaux de L. Billordo²⁹ qui concluent que les politiques publiques et la sociologie politique ont largement dominé l'espace éditorial français ces dernières années (minorant ainsi d'autres sous-champs comme les études de genre, la sociologie de la discipline, les relations internationales, le gouvernement local, la théorie politique ou l'économie politique). Bien sûr cela ne signifie pas que l'analyse des politiques publiques soit apparue du jour au lendemain par un acte de magie à partir des années 1990. Quelques « niches » éditoriales portant sur le management public et les politiques gouvernementales annonçaient déjà ce succès comme par exemple PMP. Cependant, même dans les premiers numéros de PMP force est de constater que le nombre d'articles traitant spécifiquement des politiques publiques était relativement restreint par rapport aux études de sociologie des organisations par exemple. En fait, le nombre d'articles sur les politiques publiques publié dans les quatre revues de notre échantillon n'a commencé à augmenter de façon significative que dans les années 1990. Pour preuve, le taux moyen d'articles portant sur les politiques publiques publiés entre 1984 et 1990 n'atteignait que 3,28%, alors que ce pourcentage augmentait jusqu'à 18,1% de 1991 à 2000, pour finalement se situer à 16,5% entre 2001 et 2004.

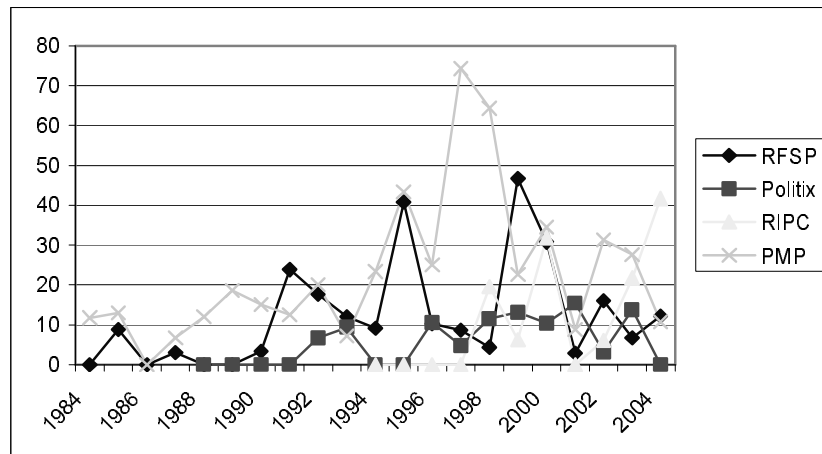
Quantitativement parlant, le sous-champ de l'analyse des politiques publiques n'est plus un secteur d'étude limité aux revues spécialisées comme PMP. Concrètement les articles portant sur les politiques publiques apparaissent désormais régulièrement dans le reste des revues analysées et spécialement dans la RFSP comme le démontre notre analyse. Ainsi, parmi notre échantillon, les revues les plus ouvertes à l'analyse des politiques publiques sont – comme on pouvait s'y attendre – PMP (24,15% de ses articles publiés entre 1984 et 2004 traitent des politiques publiques), suivie de la RIPC (11,47%), de la RFSP (10,87%) et de *Politix* (5,63%). L'importance des numéros spéciaux dédiés à l'analyse des politiques

²⁸ Leca, J., « French political science and its « subfields » », dans Easton, D., Gunnell, J.G. et Graziano, L. (dir.), *The development of political science: a comparative survey*, London, Routledge, 1991, p. 147-186 ; Roux, C., « Half a century of French political science : interview with Jean Leca », *European Political Science*, 3 (2), 2004, p. 25-30.

²⁹ Billordo, L., « Publishing in French political science journals : an inventory of methods and sub-fields », *French Politics*, 3 (2), 2005, p. 178-186.

publiques par la RFSP en 1992, 1996, 2000 et 2002 doit d'ailleurs être soulignée puisqu'on peut raisonnablement penser que ces initiatives ont favorisé l'institutionnalisation de ce sous-champ comme un secteur d'étude légitime de la science politique³⁰ (Graphique 1).

Graphique 1. Pourcentages d'articles portant sur l'analyse des politiques publiques (1984-2004)



Hypothèse 2 : l'analyse française des politiques publiques reste dominée par les auteurs et approches domestiques :

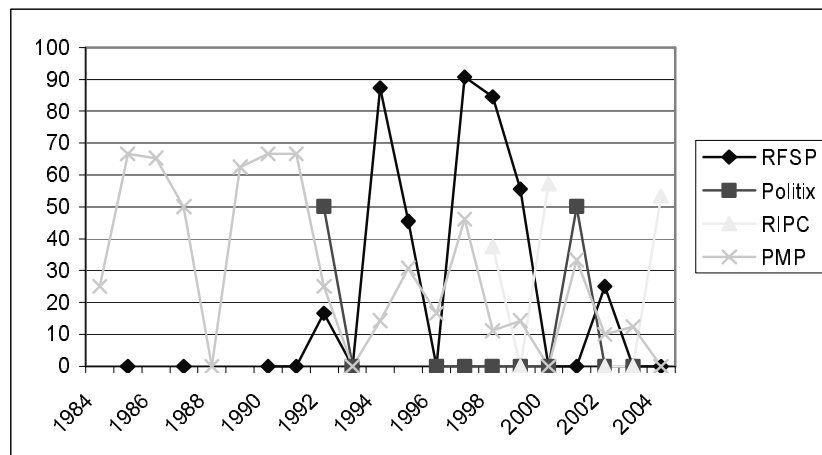
La question du niveau d'isolement de l'analyse des politiques publiques telle qu'elle est pratiquée en France est devenue une question récurrente ces dernières années. Considérant les résultats présents il est pourtant incorrect de conclure que l'isolement est total... bien que les auteurs nationaux et les approches nationales dominent encore ce sous-champ. Si nous prenons en compte l'origine nationale des centres de recherche et universités des auteurs publiant des articles sur les politiques publiques dans les revues françaises, le taux d'ouverture (= pourcentage d'articles issus de l'étranger) de l'ensemble de notre échantillon arrive à 25,82%. Ce pourcentage varie cependant d'une revue à l'autre. Ainsi, en partie grâce à son statut de revue franco-belge, la RIPC totalise le plus haut score d'ouverture puisque 53,84% de ses articles portant sur les politiques publiques proviennent d'auteurs basés à l'étranger. La RIPC est suivie par PMP (27,27%), la RFSP (26,86%), et *Politix* (10,71%).

Considéré dans une perspective historique il apparaît également que ce niveau d'ouverture a évolué depuis 1984. La première revue à intégrer de façon significative des articles sur les politiques publiques issus de l'étranger a été PMP qui leur a dédié jusqu'à 66,66% de son espace éditorial en 1985 et en 1990 (Graphique 2). En tant que revue spécialisée, PMP s'est alors convertie en une plateforme éditoriale de diffusion interne des travaux académiques étrangers portant sur les politiques publiques. À partir de la fin des années 1990, le nombre d'auteurs étrangers publiant dans PMP a progressivement diminué. Malgré cela, l'intérêt du reste des comités éditoriaux de notre échantillon pour les auteurs

³⁰ Muller, P., Palier, B. et Surel, Y., « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes », *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), 2005, p. 5-6.

étrangers revues pendant cette période s'est maintenu – et même accentué dans certains cas. On doit aussi souligner que les revues généralistes ont publié (de façon quelque peu irrégulière) un grand nombre de travaux étrangers sur les politiques publiques. De 1991 à 2000, le total des travaux étrangers en relation avec les politiques publiques a atteint 38.29% dans la RFSP, 41,17% dans *Politix* et 42.12% dans la RIPC. De 2001 à 2004 seule la RIPC a accru son ouverture. Au vu de ces résultats on peut avancer l'interprétation selon laquelle, comme nous l'avons démontré avec l'hypothèse 1, l'analyse des politiques publiques s'est maintenue comme un secteur d'analyse relativement marginal jusqu'aux années 1990 ; malgré l'existence du CSO, du CERAT et du GAPP les politiques publiques sont restées cantonnées aux publications spécialisées. En conséquence, l'institutionnalisation de ce sous-champ en France a bel et bien été favorisée par la publication d'auteurs étrangers jouissant d'une grande visibilité internationale et ayant « défriché » l'espace éditorial dans un premier temps.

Graphique 2. Pourcentages d'articles portant sur les politiques publiques publiés par des auteurs étrangers (1984-2004)



La localisation géographique des auteurs étrangers ayant publié en France dans le sous-champ des politiques publiques peut compléter les informations précédentes. Si nous prenons en compte l'ensemble de notre échantillon, les Etats les plus représentés sont le Royaume-Uni (17,5%), la Suisse et le Canada (15%), les Etats-Unis (13,75%), la Belgique (12,5%), l'Allemagne (10%) et l'Italie (7,5%). Ces scores tendraient à démontrer que les revues françaises sont encore considérées comme un instrument de diffusion académique important y compris hors d'Europe, même si les pays francophones et partiellement francophones restent majoritaires. Des différences existent néanmoins entre les revues de notre échantillon : la RIPC est ainsi la plus ouverte aux auteurs étrangers grâce, et c'était à prévoir, aux auteurs belges qui accaparent 33,33% des contributions totales en relation avec les politiques publiques. À l'inverse, les auteurs de PMP proviennent principalement du Canada (23,07%), du Royaume-Uni (23,07%) et de Suisse (20,51%). La RFSP, en tant que revue de référence, est aussi la plus sollicitée par les politologues anglo-saxons dans le

sous-champ des politiques publiques (27,77% de ses auteurs sont issus des Etats-Unis et 22,22% du Royaume-Uni). En l'occurrence, les données de *Politix* sont ici trop peu nombreuses pour établir un diagnostic précis.

Au-delà de la localisation des auteurs, les différences observées au niveau de l'origine des approches théoriques utilisées dans le sous-champ de l'analyse française des politiques publiques démontre que les approches françaises (CSO, CERAT et GAPP) dominent largement l'espace éditorial. En termes généraux, leur présence a été détectée dans 63,05% des articles. Cela signifie surtout que le reste des approches étrangères se partage les 36,95% restant.³¹ Plus précisément la revue la plus ouverte aux approches étrangères est la *RIPC* où ces dernières occupent 58,84% du total d'articles en relation avec les politiques publiques. Pour information, la place laissée aux approches étrangères des politiques publiques ne représente que 25,96% de l'espace éditorial spécialisé dans l'action publique de *Politix*, 34,97% dans le cas de *PMP* et 35,83% dans celui de la *RFSP*.

Il est intéressant de constater que sur l'ensemble de notre échantillon, les approches théoriques privilégiées sont celles du *GAPP* (26,76%), celle du *CERAT* (21,12%) et du *CSO* (12,67%) bien que des variations importantes existent entre les revues prises en compte. En ce qui concerne *PMP*, la *RIPC* et *Politix*, la majorité des articles sur les politiques publiques utilise le schéma d'interprétation du *GAPP* (respectivement 29,51%, 28,57% et 44,44% d'entre eux), alors que la *RFSP* privilégie l'approche du *CERAT* dans 35,29% des cas. Signalons également que la *RFSP* et *PMP* sont les revues les plus pluralistes de l'échantillon en terme d'approches théoriques puisqu'elles intégrant entre 14 et 15 types d'approches différentes (parmi la liste précédente) alors que la *RIPC* et *Politix* n'en intègrent respectivement que 11 et six.

Prenant en compte ce contexte, nous avons également essayé d'analyser la proportion d'articles faisant référence aux différentes variantes du néo-institutionnalisme. Évidemment ces catégories se superposent à celles définies plus haut puisqu'un article basé sur le schéma théorique développé par le *GAPP* peut aussi inclure des références à une étude d'obédience néo-institutionnaliste. Nous avons ainsi pu démontrer que sur l'ensemble de notre échantillon, 23,93% des articles analysés faisaient référence à des éléments typiquement néo-institutionnalistes (« sentiers de dépendance », « effet cliquet »...). Ces références sont d'ailleurs inégalement distribuées car la *RFSP* concentre 31,34% d'entre-elles, la *RIPC* 25,64%, *Politix* 22,22% et *PMP* 18,49%.

Considérés selon une perspective temporelle, tout tend à démontrer que les travaux académiques se référant au néo-institutionnalisme sont d'abord apparus à la « périphérie » du champ de la science politique française avant de pénétrer au « cœur » de la discipline. En termes plus prosaïques cela signifie que les premières références au néo-institutionnalisme ont été détectées dans la revue spécialisée *PMP*, la première à publier régulièrement ces éléments dès 1988. Cette tendance n'a été suivie que quelques années plus tard (1991/1992) par la *RFSP*, *Politix* et la *RIPC*.

³¹ Le *policy learning*, l'*advocacy coalition framework*, l'approche culturaliste, le *public choice*, le néo-institutionnalisme, le néo-corporatisme, les *policy streams*, le *punctuated equilibrium*, les paradigmes de politiques publiques, le choix rationnel, les *policy narratives*, la psychologie sociale, les styles de politiques publiques ou encore les régimes internationaux (liste non-exhaustive).

Hypothèse 3 : les auteurs utilisant le néo-institutionnalisme dans leurs articles le font pour tâcher de maximiser leur position au sein du sous-champ :

Nous supposons en effet qu'au sein d'un champ dominé par les approches théoriques nationales, l'importation d'une théorie étrangère légitimée par ses succès hors du sous-champ peut être une stratégie gagnante pour les auteurs les moins bien situés au sein du sous-champ de l'analyse des politiques publiques en France. Néanmoins, la vérification de cette hypothèse est impossible étant donné que 96,8% des auteurs analysés dans la RFSP, *Politix* et la RIPC affirment être titulaires de leur poste. Deux arguments poussent à ne pas utiliser ces chiffres : d'abord, l'information sur le poste occupé par les auteurs n'est pas disponible dans toutes les revues de l'échantillon – en particulier dans PMP – ; ensuite, lorsque cette information est disponible, elle est généralement très floue sur le rôle exact des auteurs en question au sein de leur institution (professeur, chercheur, associé...) et ne correspond pas toujours aux figures contractuelles en vigueur dans l'État où ils travaillent. On peut d'ailleurs supposer que ces maigres éléments biographiques cachent d'ailleurs parfois des postes précaires dont l'intitulé précis pourrait handicaper la publication des articles en diminuant la légitimité de leur auteur.

Dans un tel contexte, les inférences en relation avec la situation professionnelle des auteurs sont impossibles à établir. En revanche, notre échantillon contient des données intéressantes sur la localisation géographique des auteurs et de leurs centres de recherche et universités. Si nous considérons l'ensemble des articles portant sur les politiques publiques de notre échantillon, il est clair qu'il existe une corrélation entre l'origine géographique des auteurs et le type d'approche théorique qu'ils utilisent. Ainsi, la proportion d'auteurs français utilisant l'une des trois approches nationales (CSO, CERAT et GAPP) atteint 80,59%, chiffre largement supérieur à la proportion d'auteurs français penchant pour une approche étrangère (19,41%). De la même façon, le pourcentage d'auteurs étrangers ayant adopté une approche théorique française (17,11%) est considérablement inférieur à celui des auteurs étrangers se décantant pour une approche étrangère (82,89%). En outre, malgré quelques variations, ces proportions restent à peu près stables d'un journal à l'autre. La conclusion partielle à tirer de ces chiffres est qu'il existe une relative déconnexion entre les traditions d'analyse des auteurs travaillant en France et ceux exerçant à l'étranger. Mais avant de conclure que les premiers évoluent de façon isolée par rapport au « *mainstream* » international (par ailleurs passablement fragmenté et pas forcément plus ouvert aux débats étrangers) il est nécessaire d'examiner l'évolution temporelle de ce phénomène. D'une part on peut observer que la proportion des analystes français spécialisés dans les politiques publiques et qui utilisent un schéma d'analyse développé à l'étranger croît de façon importante (de 10% entre 1984 et 1993 à 21,74% entre 1994 et 2004) ; d'autre part, ces chiffres suggèrent que les cas de chercheurs français utilisant une approche théorique française décroissent mais restent la norme.

L'utilisation du néo-institutionnalisme suit également cette tendance générale. Le pourcentage d'auteurs français se référant à cette approche (y compris en utilisant un schéma théorique différent) est inférieur à celui d'auteurs étrangers faisant de même (16,91% contre 39,47%). De plus, il est significatif de constater que les premiers articles évoquant le néo-institutionnalisme parus dans les revues de notre échantillon étaient des articles rédigés par des auteurs étrangers et traduits par des auteurs francophones à la fin des années 1980 ; à l'inverse, les premiers articles d'auteurs français faisant référence au

néo-institutionnalisme ne sont apparus que vers le milieu des années 1990. On peut donc penser que le néo-institutionnalisme est un mouvement théorique spécifiquement « importé » en France, pays où il n'existait pas de tradition néo-institutionnaliste domestique à cette époque.

Hypothèse 4 : le néo-institutionnalisme historique est la variante néo-institutionnaliste la plus utilisée car elle est la plus « compatible » avec le reste des approches du sous-champ :

Comme l'ont démontré P.A. Hall et R.C.R. Taylor, le néo-institutionnalisme peut être divisé en trois approches principales en fonction de leurs caractéristiques théoriques. Cette « école » englobe ainsi des approches très diverses allant du choix rationnel le plus pur aux théories de la détermination sociologique les plus restrictives. En résumé, la contrainte supposément exercée par les institutions sur les individus varie grandement d'une approche à l'autre.

Étant donné le peu d'attention prêtée en France aux théories du choix rationnel,³² par contraste avec les États-Unis, il n'est pas surprenant d'observer que la variante néo-institutionnaliste la plus populaire est celle fondée sur une approche historique, suivie de celle basée sur le choix rationnel et enfin par la variante sociologique qui occupent respectivement 63,07%, 18,45% et 18,47% du total des articles faisant référence au néo-institutionnalisme sur la période analysée. Ce résultat est d'ailleurs cohérent avec les préférences des auteurs français qui, lorsqu'ils font référence au néo-institutionnalisme, privilégient le néo-institutionnalisme historique dans 55,88% des cas, le néo-institutionnalisme rationnel dans 23,53% des cas, et le néo-institutionnalisme sociologique dans 20,59% des cas.

Hypothèse 5 : le niveau d'intégration du néo-institutionnalisme dans l'analyse française des politiques publiques est superficiel et les approches théoriques domestiques restent dominantes :

Dans la seconde section, nous avançons l'hypothèse selon laquelle la domination exercée par les approches théoriques nationales des politiques publiques limitait la diffusion du reste des approches théoriques au sein du sous-champ de l'analyse française des politiques publiques. Afin de nous en assurer, nous avons analysé le niveau d'intégration du néo-institutionnalisme au sein de ce sous-champ, c'est-à-dire que nous avons divisé le nombre total d'articles faisant référence au néo-institutionnalisme entre ceux effectuant une « intégration faible » (en adoptant seulement quelques éléments néo-institutionnalistes – références, auteurs, résultats – à un cadre qui ne l'est pas) et ceux réalisant une intégration forte (fondés sur un cadre néo-institutionnaliste complet).³³ Contrairement à ce que nous pensions, la proportion d'intégration forte (55,38%) est plus élevée que celle d'intégration faible (44,62%) sur l'ensemble de l'échantillon. La plupart des revues observées suivent d'ailleurs cette tendance sauf la RFSP où les cas d'intégration faible sont légèrement plus nombreux (57,15%).

³² Leca, J., « French political science and its « subfields » », dans Easton, D., Gunnell, J.G. et Graziano, L. (dir.), *The development of political science: a comparative survey*, London, Routledge, 1991, p. 147-186.

³³ Gouin, R. et Harguindeguy, J.B., « De l'usage des sciences cognitives dans l'analyse des politiques publiques », *Swiss Political Science Review*, 13 (3), 2007, p. 369-393.

Néanmoins, ces résultats contre intuitifs doivent être contrastées avec une analyse historique du mode d'apparition de ces cas d'intégration. De cette façon on peut constater que les cas d'intégration faible circulaient déjà depuis la fin des années 1980 alors que les cas d'intégration forte ne sont apparus qu'à partir de 1993, spécialement dans le secteur des analyses de politiques sociales.

On peut aussi rajouter qu'en ce qui concerne l'origine géographique, les cas d'intégration faible sont généralement le fait d'auteurs français (56,25%), alors que les cas d'intégration forte sont clairement réalisés par des auteurs étrangers (66,67%). On peut donc légitimement supposer que les auteurs français préfèrent intégrer seulement quelques éléments du néo-institutionnalisme à des approches théoriques qui ne le sont pas. Ceci confirme partiellement l'existence d'une identité académique fortement nationalisée dans le domaine de l'analyse des politiques publiques qui « filtrerait » les influences externes en les passant au tamis des approches théorique domestiques.

Conclusion

En 1996, des auteurs phares de l'analyse des politiques publiques se lamentaient sur l'évolution historique de ce sous-champ puisque après un rapide développement des années 1970 aux années 1980 et malgré une productivité croissante, l'analyse des politiques publiques aurait généré des profits décroissants en démontrant être incapable d'expliquer et de proposer des solutions aux problèmes nationaux.³⁴ Selon P. Hassenteufel et A. Smith,³⁵ les principaux maux de cette crise qualitative seraient l'hyperspécialisation des politologues spécialisés dans ce sous-champ, la dépendance excessive vis-à-vis de la commande publique et une relation ambiguë avec les grands programmes de recherche internationaux. Divisés entre une attitude de dédain et la fascination pour les travaux étrangers, les spécialistes français des politiques publiques éprouveraient ainsi des difficultés à faire valoir leur acquis académique national pour établir une relation positive avec – entre autre – l'autre rive de l'Atlantique.

Par rapport à cette dernière dimension, A. Smith³⁶ a identifié la barrière linguistique comme première raison du relatif isolement des politiques publiques « à la française » par rapport aux grandes tendances internationales. Toutefois, il signale également qu'il existe un biais épistémologique qui limite les transferts théoriques entre auteurs français et nord-américains par exemple. Dans une large mesure, la manière dont les méthodes, les théories et l'interprétation des données est conçue au sein des deux champs est très différente, et ceci s'explique en partie par la forte influence exercée par le droit, la sociologie et l'Histoire sur la science politique française.

Comme nous avons cherché à le démontrer, cette conclusion négative doit être nuancée. Il est évident que le sous-champ de l'analyse des politiques publiques telle qu'elle est conçue en France reste dominé par les auteurs nationaux et les approches autochtones, qui semblent constituer en outre un filtre théorique puissant par rapport aux influences

³⁴ Muller, P., Thoenig, J.-C., Duran, P., Majone, G., et Leca, J., « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, 46 (1), 1996, p. 96-133.

³⁵ Hassenteufel, P. et Smith, A. « Essoufflement ou second souffle? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue Française de Science Politique*, 52 (1), 2002, p. 53-73.

³⁶ Smith, A., « Public policy analysis in contemporary France : academic approaches, questions and debates », *Public Administration*, 77 (1), 1999, p. 111-131.

extérieures...mais pas une barrière hermétique pour autant. L'évolution actuelle démontre certains signes d'évolution. Le cas du néo-institutionnalisme est éloquent car confrontées à une structure d'opportunité académique relativement étanche, les références néo-institutionnalistes ont peu à peu pénétré l'analyse des politiques publiques « à la française » par la périphérie pour finalement atteindre le noyau central de ce sous-champ à travers des articles traduits en français, ce qui a progressivement favorisé la « conversion » d'un nombre croissant d'auteurs nationaux au néo-institutionnalisme.

Toujours en référence au néo-institutionnalisme, il est cependant important de souligner que dans de très nombreux cas, les perspectives exprimées par les auteurs français (quelque soit l'approche adoptée) sont très similaires à celles de leurs collègues étrangers. Les différences formelles entre auteurs et champs académiques nationaux dissimulent souvent des similitudes sur le fond. La raison de ce phénomène est due à la manière dont les champs académiques se constituent et comment ces derniers adaptent (et adoptent) les influences extérieures. Comme le souligne P. Bourdieu « les textes voyagent sans contexte ». ³⁷ Au-delà des traditions nationales, la réception des auteurs étrangers et de leurs travaux est toujours intermédiée par les acteurs qui contrôlent et structurent le champ scientifique domestique. Puisse le néo-institutionnalisme favoriser le rapprochement entre ces traditions académiques.

* * *

³⁷ Bourdieu P., « Les conditions sociales de la circulation des idées », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 145, 2002, p. 3-8.