



HAL
open science

**Les politiques publiques comme objet ou problème.
Genèse et trajectoire d'une problématisation dans
l'analyse des politiques publiques en France.**

Guillaume Gourgues, Ouassim Hamzaoui

► **To cite this version:**

Guillaume Gourgues, Ouassim Hamzaoui. Les politiques publiques comme objet ou problème. Genèse et trajectoire d'une problématisation dans l'analyse des politiques publiques en France.. Congrès de l'Association Française de Science Politique, Sep 2009, Grenoble, France. halshs-00516311

HAL Id: halshs-00516311

<https://shs.hal.science/halshs-00516311>

Submitted on 9 Sep 2010

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.

Congrès AFSP 2009

ST 28 – Acteurs, référentiels, instruments et énoncés :

La spécificité d'une approche « francophone » des politiques publiques en débat.

Axe 1 : Théories du changement ou changement de théories : comment saisir les transformations des politiques publiques ?

Guillaume Gourgues, PACTE- IEP de Grenoble, guillaume.gourgues@hotmail.com
Ouassim Hamzaoui, PACTE- IEP de Grenoble, ouassim.hamzaoui@hotmail.fr

Les politiques publiques comme objet ou problème, le dilemme de l'« Ecole française » de l'analyse des politiques publiques

« At the Graduate School of Public Policy in Berkeley, I discouraged discussions on the meaning of policy analysis. Hundreds of conversations on this slippery subject of policy analysis had proven futile, even exasperating, possibly dangerous ».

Aaron Wildavsky, 1979

Introduction : Does French policy analysis exist ?

Rendre compte de ce qui pourrait constituer la spécificité d'une approche française de l'analyse des politiques publiques, telle est la manière dont nous avons voulu appréhender le présent travail. Une telle perspective pourrait *a priori* sembler quelque peu illégitime d'un point de vue scientifique, ou du moins très largement artificielle. En effet, ne faudrait-il pas n'y voir qu'une énième manifestation de cette propension générale, et fort commune, à s'empressement de voir ou de chercher, quelque soit le domaine considéré, les signes attestant d'une « exception française » ? Le champ de la production française n'est-il pas assez clairement traversé par différents courants d'analyse assez nettement identifiés ? Ne se décompose-t-il pas assez explicitement en domaines d'investigations distincts, n'est-il pas composé par des objets aussi divers qu'hétéroclites, pour que l'on pense décevantement affirmer pouvoir le rassembler autour d'un principe unifiant ? En outre, les nombreux, réguliers et permanents emprunts faits à l'analyse américaine des politiques publiques dans les travaux et publications françaises, n'invalident-ils pas le principe et la possibilité de caractériser et formuler les contours d'une prétendue spécificité française de l'analyse des politiques publiques ; autrement dit, ne remettent-ils pas en cause l'intérêt même d'une telle démarche ? Autant de doutes qui ne sont pas justifiés qu'en apparence.

Car faute de chercher dans la mise au jour d'une éventuelle « exception » une plus-value vis-à-vis des travaux anglo-saxons, pour tenter de justifier le regret d'une faible audience des travaux français outre-Atlantique et d'un monopole anglo-saxon dans la production des concepts et dans le cadrage général des débats, nous souhaitons nous saisir de l'analyse des spécificités de l'analyse des politiques publiques « à la française » comme d'une piste nous menant vers une autre question. Cette autre question, nous pourrions la formuler comme suit : existe-t-il un (ou des) problème(s) partagés par l'ensemble de la communauté académique regroupé sous la bannière de l'analyse des politiques publiques ? Si oui, quels sont-ils ? Le retour à la notion de *problèmes* – socle incontournable de toute production scientifique selon Gaston Bachelard¹ – se justifie face au brouillage et aux manipulations plus ou moins heureuses des *concepts*

¹ « L'esprit scientifique nous interdit d'avoir une opinion sur des questions que nous ne comprenons pas, sur des questions que nous ne savons pas formuler clairement. Avant tout, il faut savoir poser des problèmes. Et quoi qu'on dise, dans la vie scientifique, les problèmes ne se posent pas d'eux-mêmes. C'est précisément ce *sens du problème* qui donne la marque du véritable esprit scientifique. Pour un esprit scientifique, toute connaissance est une réponse à une question. S'il n'y a pas eu de question, il ne peut y avoir connaissance scientifique. Rien ne va de soi. Rien n'est donné. Tout est construit » : Bachelard Gaston, *La formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*, Paris, Vrin, 1989, p.14, (C'est l'auteur qui souligne).

animant les débats au sein de l'analyse des politiques publiques. En effet, comme d'autres, la sous-discipline est pourvoyeuse d'un nombre déterminé de concepts, c'est-à-dire de notions censés renvoyés à des schémas d'explication de l'évolution et des règles d'airain régissant les cycles d'existence des politiques publiques. Sentier de dépendance (Pierson, 2000), fenêtre d'opportunité (Kingdon, 1989), coalitions de cause (Sabatier Jenkins-Smith, 1993), approche des « 3i » (Palier et Surel, 2005), fournissent, parmi d'autres, diverses portes d'entrée analytiques pouvant être mobilisées par les analystes, ces derniers ayant à justifier l'usage de tel chemin plutôt que tel autre. Les concepts sont alors jugés à l'aune de leur capacité à éclairer telle ou telle zone (la plus pertinente ou la plus importante) des politiques publiques, de leur adoption, changement, impact, ou échec. Or, dans ce panorama de production des concepts, force est de constater que la science politique américaine affirme une domination sans conteste, face à laquelle les approches françaises n'ont d'autres choix qu'une adaptation et/ou une importation. L'hypothèse centrale guidant notre travail s'appuie sur le constat d'une certaine difficulté à comprendre la fortune ou l'infortune de ces concepts, sorti des traditionnelles mises à jour d'entreprises scientifiques. Ainsi, il nous semble que la production des concepts, leur circulation, réception et domination ne peut être comprise qu'à partir du problème d'où ils sont énoncés et produits.

Aussi, dans cet article, nous entendons mettre à jour une *hypothèse de lecture*, permettant d'appréhender une différence de problématisation de l'analyse des politiques publiques aux Etats-Unis, contexte de production, et en France, (un des) contexte(s) de réception. Pour ce faire, nous proposons un retour sélectif sur la littérature produite depuis les années 1950 en matière d'analyse des politiques publiques, aux Etats-Unis puis en France. Notre propos se divisera donc en deux temps. Pour commencer, nous reviendrons sur l'apparition d'un projet scientifique nommé « sciences de la politique » à partir des années 1950 dans le monde anglo-saxon. Ce projet, conduit notamment par Harold Lasswell, fondateur de ces *policy sciences*, place en son centre la distinction analytique entre *politics* et *policy*. Bien que contestée par de nombreux auteurs de science politique, la distinction s'ancre peu à peu dans les schémas d'analyse « incrémentaux » de l'analyse des politiques. Le *politics*, saisi désormais comme « variable » concourant à la production d'une analyse fragmentée ou séquencée d'une politique appréhendée comme un « objet », est progressivement soumis aux évolutions propres des *policies* (I). Cette définition du rapport *politics/policies* ne parvient à traverser l'océan atlantique qu'au prix de l'émergence d'un dilemme, résultat d'une problématisation différente, essentiellement axée sur l'enjeu de la compréhension de l'Etat. Visible de manière récurrente dans les travaux français d'analyse des politiques publiques, ce dilemme consiste dans une incessante annonce d'une problématisation « nouvelle » des politiques publiques, celles-ci n'étant plus seulement annoncées comme « objets » mais comme « problèmes », permettant de dégager des enseignements sur la régulation de l'ordre politique. Héritière de traditions de « pensées de l'Etat », l'analyse des politiques publiques « française » pose incessamment la question de l'ordre, et ne parvient que difficilement à adhérer à l'idée d'une « variable » politique. En situant le *politique* dans une sphère manifestement différente de celle du *politics*, compris comme variable indépendante, l'approche « française » des politiques publiques pose la question du problème fondamental agitant la sous-discipline (II). Cette différence, loin d'être anecdotique, peut avoir nous semble-t-il des conséquences sur la capacité de la sous-discipline à produire des concepts permettant de résoudre certaines questions, comme nous tenterons de l'expliquer en conclusion.

I – La formulation anglo-saxonne de la question *politics/policies*

Afin d'appréhender correctement la manière dont se pose, à partir des années 1970, la question du rapport *politics/policies* dans l'analyse des politiques publiques anglo-saxonnes, il est nécessaire de revenir succinctement sur l'origine de la division analytique entre ces deux notions, les critiques qu'elle a pu susciter et la conception même de l'analyse dont elle découle. Cette focalisation sur l'émergence de la célèbre distinction *politics/policies* nous permettra de mettre à jour les principales bases intellectuelles de l'émergence d'un « mouvement » de *policy analysis* à partir de l'après guerre.

A – La *policy science* et la mise à distance du *politics*

Pour être constituée, la « science des politiques publiques » (*policy science*) a du procéder à une distinction analytique forte entre *politics* et *policy*. Lorsqu'Harold Lasswell (1951) fonde sa « sciences de la politique » (*policy science*), il situe sa construction analytique dans un processus de développement des sciences sociales. Pour lui, l'entre deux guerres a permis aux sciences sociales d'acquérir une validité méthodologique, par le biais d'une diffusion des méthodes quantitatives au sein de disciplines sociales (économie, psychologie, science politique). S'appuyant sur l'exemple de l'organisation scientifique de Charles E. Merriam², apparue à l'extérieur du champ strictement académique, Lasswell souhaite donc faire en sorte que la science sociale, désormais dotée de méthodologies scientifiques, puissent placer « d'avantage l'accent sur son application aux problèmes qui promettent d'apporter une contribution à la politique » (p. 17). L'idée d'une résolution des problèmes (*problem solving*) est toutefois entendue de manière très spécifique par Lasswell. Les problèmes ne sont pas obligatoirement ceux d'une opérationnalité immédiate et purement technique, mais renvoient à la compréhension des enjeux sociaux :

« La recherche politique telle qu'elle se développe aux Etats-Unis ne doit être confondue ni avec l'idée superficielle que les sociologues doivent abandonner la science pure et donner tout leur temps à des problèmes politiques pratiques, ni avec la suggestion qu'ils doivent consacrer la plus grande partie de leur activité à conseiller les politiciens sur les questions courantes »³

Les « problèmes » à résoudre pour Lasswell relève de ce qu'il nomme les « conflits fondamentaux » d'une société humaine. La mise en œuvre d'une politique est alors considérée comme le moyen de garantir (ou du moins contribuer à) la résolution de problèmes cruciaux. C'est ainsi que Lasswell construira tout au long de sa carrière le projet de ce qu'il nomme en 1951 « la science des politiques de la démocratie » (Torgerson 1985 pp. 250-254). Par leur connaissance, et leur capacité d'analyse et de production de « modèles » d'entendement du monde, les scientifiques seraient en mesure de concourir « à la plus complète réalisation de la dignité humaine » (p. 10). Les exemples de Keynes, ou du *Comittee for Economic Développement*, « crée au début de la guerre en vue de mettre au point les politiques qui pourraient éviter ou atténuer une crise d'après guerre aux Etats-Unis » servent incontestablement de références pour l'entreprise de Lasswell. Sur la base de cette ambition politique, qu'il ne cessera d'affirmer, Lasswell dégage alors deux traits majeurs de la « *policy science* ». Tout d'abord, elle se constitue en une sous-discipline à part entière. Dès les années 1950, Lasswell conçoit la « science de la politique » (*policy science*) comme une discipline distincte de la « science politique » (*political science*). Lasswell affirme vouloir dépasser l'étude du *politics*, qu'il considère comme l'étude « du gouvernement ou des associations qui essaient d'influencer le gouvernement », et lui préfère celle de la *policy*, à savoir « les décisions les plus importantes prises soit à l'échelon de la vie collective, soit à celui de la vie privée ».

Pour lui, cette science est destinée à croître et à s'autonomiser :

« A mon avis, on peut à coup sûr prédire que le développement des sciences de la politique créera une série de sciences « spéciales » à l'intérieur du champ des sciences sociales – un peu comme le désir de guérir a développé une science de la médecine, distincte, quoique liée à elle, de la science générale de la biologie »⁴.

Mais cette autonomisation ne fait sens qu'à partir du moment où elle correspond à une posture analytique, et plus précisément à une conception généralisée du « rôle » de l'analyste. Celui-ci n'est plus considéré dans une abstraction scientifique le plaçant dans un rapport d'observation uniquement conduit par un idéaltype de neutralité. La posture de Lasswell situe le « *policy scientist* », en tant qu'individu et analyste, comme membre d'une communauté d'analyse rationnelle, composée d'analystes, mais également d'hommes d'action et de décideurs (Lasswell 1951 pp. 15-17). A la fois *dans* et *hors* le processus politique (Lasswell 1970), autrement dit ni complètement dehors, ni compétemment dedans, l'analyste doit s'appuyer sur cette double position afin de comprendre comment acteurs et processus s'influencent mutuellement (Lasswell 1971). Le rôle de l'analyste est alors de maintenir l'observation dans une relation permanente avec le « tout », le contexte social dans lequel s'insère le processus de conduite d'une politique. C'est le sens de l'analyse « contextuelle rationnelle » prônée par Lasswell et inspirée par les

² G. Davis Garson (1981) insiste sur cette filiation entre Merriam et Lasswell, en affirmant que le projet proprement scientifique de Lasswell est directement inspiré des pratiques « professionnelles » de Merriam.

³ Lasswell, 1951, p. 6.

⁴ Lasswell, 1951, p. 10.

développements de la psychologie, qui permet à l'analyste d'interpréter les problèmes « fondamentaux » d'une époque, et d'orienter l'analyse d'une politique en fonction de ces valeurs. Les « politiques » sont désormais prises comme des objets d'études à part entière, et s'opposent ainsi aux courants traditionnels de la science politique américaine de l'époque, comme le souligne Hugh Heclo :

« Modern political science, particularly under the influence of the behavioural school, has usually given little of its attention to policy. Yet, it is worth recalling that at the very core of the revolution, which Charles Merriam announced in 1921 as a new scientific approach to *politics* and which eventually developed into the now pervasive behaviouralism, lay a dissatisfaction and desire to deal more adequately with public policy »⁵.

Heclo, à la suite de Merriam et Lasswell, cherche à comprendre les conséquences d'une analyse souhaitant aborder les « politiques » comme des objets d'étude à part entière. Distinguant l'usage du terme *policy* par les décideurs de la catégorie d'analyse qu'il entend construire, celui-ci propose une vision processuelle de la politique, par étape et non réductible à un élément juridique ou administratif. Mais l'étude des politiques est un moyen parmi d'autres d'accéder aux choix politiques globaux ;

« Regardless of what one considers to be the essence of *politics*, it seems clear that, in most public affairs, *policies* are the expression of these meta-choices, and that the study of policy therefore necessarily straddles a number of previously distinct academic disciplines »⁶.

Ainsi, l'entreprise d'une analyse des politiques publiques, suivie par de nombreux politistes à partir des années 1960, se conçoit dans une distinction explicitement formulée entre *policy* et *politics*. L'analyse de l'action publique est présentée comme une nouvelle façon d'accéder à la compréhension de ce dernier, en élargissant l'étude de la régulation au-delà des seules formes de gouvernements et jeux de pouvoirs. C'est à partir de cette distinction qu'un « *policy science mouvement* », pour reprendre l'expression de Paul Lazarsfeld (1975), désignant ainsi « la prolifération de centres de science de la politique, l'existence d'un journal intitulé de la sorte et le grand nombre d'ouvrages programmatiques »⁷ et dont, selon Ronald Brunner (1991), « l'intérêt commun a été d'améliorer la décision publique à l'aide d'enquêtes scientifiques »⁸, se développe notamment grâce à l'importance des crédits accordés par les institutions gouvernementales américaines (Rein White, 1977 ; Lowi, 1992, p.4).

B – *policy/politics* : une distinction problématique

Sans revenir, pour l'instant, sur le détail de ces études, leur multiplication suscite une série de courant critique, tous basés sur un argument principal : l'ambition d'une nouvelle voie d'accès à la compréhension du *politics*, incarné par l'autonomisation du *policy* comme objet d'analyse, s'apparente de fait à l'immersion des « analystes » dans le circuit de légitimation des politiques publiques. Or, cette immersion est considérée par de nombreux « political scientists » comme une entrave à la production d'une connaissance scientifique objectivable du *politics*. Le socle de cette accusation repose sur le rejet de la distinction analytique opérée notamment par Lasswell entre *politics* et *policy*. En 1970, alors qu'Harold Lasswell conceptualise son modèle de la communauté d'analyse rationnelle, à l'occasion du premier numéro de la revue *Policy Sciences* (Lasswell, 1970), Irvin Horowitz adresse, dans ce même numéro, des critiques à l'encontre du positionnement analytique promu par Lasswell. Pour Horowitz, le positionnement de la communauté d'analyse rationnelle repose sur un mythe : celui qui voudrait que les gouvernements cherchent à savoir *ce qui ne va pas* dans leur politique (Horowitz, 1970, p. 339). Selon lui, la position de médiation attribuée par Lasswell aux analystes n'est en réalité qu'une cooptation des scientifiques par des acteurs décisionnels souhaitant légitimer leurs actes :

« (...) in order to justify decisions made without any reference to the empirical world, social scientists are called in to do "feasibility studies," "demonstration effects," and "simulation analyses" which prove beyond a shadow of a doubt the legitimacy of the course of decision-making decided upon in some political back room or congressional cloakroom, or even in some presidential 'state of the nation' report »⁹.

⁵ Heclo, 1972, p. 86.

⁶ *Ibid.*

⁷ « The proliferation of policy science centers, the existence of a journal under this name and the large number of programmatic books ».

⁸ « The common interest of the movement has been to improve policy decisions through scientific inquiry » (p. 65).

⁹ Horowitz, 1970, p. 340.

L'analyse des politiques loin de permettre de raccrocher l'élément processuel à l'ensemble du monde social, constituerait en fait une étape (la dernière) du fonctionnement usuel de la construction des politiques. Analystes et décideurs ne seraient pas « dedans » et « dehors », mais « ensemble » au sein d'un seul et même processus. Le recours à la science se développe dans les manières de gouverner, et témoigne d'un glissement des registres de légitimité de l'action publique, qu'il dénomme un « déplacement du *politics* vers le *policy* » (p. 341). Ce déplacement constitue une menace pour la démocratie fédérale américaine dans la mesure où les décisions ne sont plus prises en fonction des attentes des électeurs :

« In human terms this represents a move from politicians making decisions in response to popular wishes to policymakers making decisions on the bases of the "logic" of political interest groups. (...) This move from *politics* to *policy* represents a crisis in federalism. It is a move from simple government to complex government; from a trust lodged in the peoples' representatives to the trust lodged in computer representatives »¹⁰.

Analysant des cas de cooptation des sciences sociales au sein de processus politiques, qu'ils soient le fait de la cours suprême, des ministères du travail ou de la défense, Horowitz affirme que les sciences sociales se voient *concéder* leur rôle plus qu'elles ne se *positionnent*. Horowitz fait de l'apparition et du développement des *policy sciences*, consacré par l'apparition de la revue *Policy sciences*, un symptôme de la disparition du *politics*, à savoir la compétition politique arbitré par le vote, comme facteur de légitimité des décisions des gouvernants. Dans le prolongement de ces débats, l'*American Political Science Review* publie en 1977 un débat sur la place de la « *policy analysis* » au sein de la science politique (Bobrow *et al.*, 1977). Rappelons que Lasswell lui-même se dégageait explicitement dans un champ scientifique hors de la « science politique » à proprement parler. La question du positionnement des « *policy studies* » dans l'ensemble de la discipline reste donc entière en cette fin des années 1970, malgré la montée en puissance de cette sous-discipline. Dans le cours du débat, Heinz Eulau adresse sans conteste la critique la plus virulente à ce qu'il appelle « *the new public policy* », en formulant un argument central assez similaire à celui d'Horowitz : la science de la politique méprise la constitution d'un savoir proprement scientifique et préfère s'aventurer dans un « management » des politiques¹¹. La séparation opérée par Lasswell entre *policy* et *politics* ne fait pas sens pour Eulau. D'ailleurs, que ce soit en Français ou en Allemand, la subtilité n'existe pas :

« Alas, the easy substitution of 'policy' for 'political' is a clue. What is attempted as a differentiation in reality is only a differentiation in language. There is no such differentiation in French where *politique* (politics) and *politique* (policy), or in German where *Politik* (politics) is *Politik* (policy). The use of a single term in these languages suggests that there is no politics apart from policy and no policy apart from politics. The differentiation that can be made is analytic and does not refer to something concrete »¹².

Selon Eulau, cette différence analytique, toute virtuelle soit-elle, constitue un moyen pour Lasswell de redéfinir autant la *policy* que le *politics* pour y trouver une place de choix, en tant qu'analyste. Cette place est celle du médecin, qui diagnostique et soigne :

« Just as the medical practitioner intervenes in the interest of the individual person, so the political scientist – the term 'policy scientist' is of larger vintage - intervenes in the in the interest of the human community »¹³.

La synthèse Lasswellienne, telle que définit par Eulau, donne à voir un interventionnisme fondé sur une séparation fictive et purement stratégique de la frontière entre *policy* et *politics*. L'héritage de l'interventionnisme de Merriam, s'articule donc avec une redéfinition du *politics* : celui-ci ne consiste plus en une résolution des conflits mais dans une prévention de ces conflits. Le « *policy scientist* » peut donc contribuer à l'identification des problèmes, afin de prévenir l'apparition d'antagonisme politique, et donc d'interférer dans le fonctionnement usuel du *politics*. Paul Lazarsfeld (1975) tempère toutefois cette lecture des travaux de Lasswell, en insistant au contraire sur l'imprécision de la définition du rôle de l'analyste. En s'appuyant sur les écrits de plusieurs « *policy scientists* », Lazarsfeld parvient à dégager quatre caractéristiques de l'image que ce « groupe » se fait de lui-même (p. 214) : l'analyste doit réajuster

¹⁰ *Ibid.*, pp. 340-341.

¹¹ « What is worthwhile to investigate is not a function of theoretical considerations that make for the long-term building of a respectable and respected political science ; it is dictated by ideological and financial considerations congenital to the political interests »; Bobrow *et al.*, 1977, p. 420.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, p. 423.

les valeurs et objectifs que lui fournit son commanditaire ; il doit incarner un nouveau rôle qui redéfinit son rapport au monde non académique ; il ne doit pas espérer apporter d'avancées majeures dans un quelconque champ disciplinaire¹⁴ ; il doit se soucier en priorité de la faisabilité des solutions qu'il propose. Sans condamner cette image, Lazarsfeld ne la considère pas moins comme une posture extrêmement claire d'interventionnisme non assumée et fuyante.

A l'inverse, chez Horowitz et Eulau, le rejet de la séparation entre *politics* et *policy* amène les deux auteurs à soulever une critique commune : les « *policy scientists* » appartiennent au jeu de régulation traditionnellement observé par la science politique, et n'est plus à même d'appréhender correctement le *politics*. Cette critique est largement reprise, au début des années 1980 par le courant « anti-policy analysts », selon l'expression de John McAdams (1984)¹⁵. Laurence Tribe (1972), figure de proue des critiques adressées aux « *policy scientists* », tente ainsi de démontrer en quoi la *policy studies* s'érige elle-même en idéologie, appuyée sur deux piliers : une scientificisation de l'action publique, qualifiée d'« imposture » (*masquerade*) par Tribe (1972, p. 66), reposant sur une impossible séparation entre valeurs et faits, et une adhésion irréfléchie aux « valeurs » présentées par les acteurs en action. En d'autres termes, l'analyse des politiques entrent elle-même dans le champ du *politics* en devenant une ressource de légitimité et de faisabilité pour les décideurs. S'il tempère cette vision, en refusant de faire des « *policy studies* » un bloc idéologique homogène, Tribe admet que les *policy studies* peuvent influencer les structures de pensée de différents secteurs de l'action publique :

« (*The policy studies*) tend to partition and warp reality in certain patterned ways, generating a fairly understable and sometimes quite unfortunate system of blind spots and distortions »¹⁶.

Toutefois, il serait réducteur de voir dans ces propos une simple accusation, elle-même politiquement orientée, à l'encontre des politiques publiques. Comme le souligne Torgerson (1985), l'amalgame entre les *policy studies* et le management ou les sciences sociales appliquées ne résiste pas à l'étude du projet proprement démocratique de Lasswell. L'« idéologie » des *policy studies*, qualifiée d'éthique par McAdams (1984, p. 99), serait ainsi utilitariste (maximiser les plaisirs, diminuer les peines), libérale (droit du peuple de choisir), démocratique et égalitaire (chaque préférence est jugée équivalente aux autres), et donc parfaitement souhaitable. Mais le problème de Tribe réside moins dans l'orientation de l'analyse, que dans l'existence même d'une éthique. Fred Kramer (1975) poursuit cette affiliation de la *policy analysis* à une idéologie, en remettant en cause l'aspect purement objectif et scientifique de l'analyse. Pour Kramer l'idéologie ne s'oppose pas à la rationalité, mais correspond à un acte de réduction de la réalité et d'ordonnement de système de valeurs. Cette idéologie « conduit l'analyste à orienter sa recherche vers certaines sources et à en ignorer d'autres ou altérer le poids de différents facteurs en fonction de sa perception de la réalité induite dans ses modèles de pensée »¹⁷. Là encore le but de la critique n'est pas de cataloguer politiquement l'analyse des politiques publiques mais de souligner la possibilité d'influencer des arbitrages de valeurs par un positionnement prétendument scientifique. L'incapacité des *policy studies* à se situer vis-à-vis des valeurs que leur fournissent les décideurs, les empêcheraient également de plaider une capacité de résolution des problèmes (*problem solving*). Pour Rein et White (1977), le paradoxe d'un recours toujours plus important aux *policy studies* par les décideurs, accompagnés d'une plainte systématique de ces derniers face à l'inutilisation des recherches, émane du « mythe » que constitue le *problem solving* (p. 269). Pour les deux auteurs, la « résolution des problèmes » est une construction inventée par décideurs et chercheurs, afin de justifier leur coexistence contradictoire dans un même cercle, celui de l'affrontement des valeurs, en d'autres termes, du *politics*. Cette contradiction de base entre un affrontement de valeurs (jeu politique) et une neutralité de valeurs (jeu scientifique) empêcherait d'ailleurs la *policy science* d'évaluer correctement les politiques publiques.

¹⁴ « As a consequence the policy scientist cannot be expected to make contributions to the general field of knowledge of any specific academic discipline; publications, generalizations derived from several inquiries and of course detailed descriptions of interventions should not be expected » ; p. 214.

¹⁵ McAdams relativise toutefois l'idée d'un « courant critique » structuré et identifiable comme tel : « The attack on policy analysis has not come from persons outside academics, nor from disciplines within academia far removed from policy analysis, nor from marginal and isolated individuals within policy-relevant disciplines » ; pp. 91-92. L'école des « anti policy analysis » disposent de « mentors », essentiellement basés à Harvard.

¹⁶ Tribe, 1972, p. 98.

¹⁷ « This ideology leads the analyst to direct his or her inquiry to certain sources and ignore others or alter the weights of various factors according to perceptions of reality reflected in his or her models » ; p. 509.

Paradoxalement, c'est sur les bases de cette « critique », alimentant l'idée que le brouillage entre *politics* et *policies* est à la base du positionnement des *policy studies*, que plusieurs travaux entreprendront des propositions de refonte du « rôle » des analystes. Il sera ainsi conseillé à ces derniers de devenir les promoteurs d'alternatives politiques et sociales auprès des décideurs. Si certains auteurs préconisent de pistes de réflexion pour l'amélioration de l'influence des analystes sur les décideurs (Behn 1981), Carole Weiss (1977) conteste le principe d'une acceptation des valeurs fournies par les décideurs, et appelle à repenser le rôle de l'analyste comme agent critique au contact des décideurs. Son modèle, qualifié d'*enlightenment function model*, se définit comme suit : « It suggests that decision makers believe it is a good thing to have controversial research challenging research, research that makes them rethink comfortable assumptions ». Dans un registre quelque peu différent, John Forester (1993) s'oppose à la *policy analysis* « dominante », qui, selon lui, maintient en place les relations de domination et de pouvoirs, en étant insuffisamment attentive à la portée de son propre discours et trop rapidement axée sur une rationalisation des prises de décisions publiques. Ce dernier entend faire de l'analyse des politiques une part d'un processus global de changement social, permettant l'accès des plus pauvres aux processus de décision. En s'appuyant sur les travaux de Jürgen Habermas, le but de Forester est de re-politiser le processus décisionnel, face aux rationalisations excessives de celui-ci, en proposant un paradigme d'analyse basée sur l'idée d'un processus décisionnel « politique », donc ouvert à l'ensemble des points de vue sociaux, tendant vers la résolution des problèmes communs. La posture de refonte paradigmatique prolonge l'idée que l'analyste des politiques est un acteur du processus décisionnel à part entière, susceptible d'interférer dans le conflit politique en lui-même, et ne suppose en réalité qu'un réajustement des intentions et du rôle de l'analyste, plus qu'une remise en cause de celui-ci. La posture de Forester conduit d'ailleurs Sanford Schram (1995) à juger son projet théorique purement formel, et peu à même de sortir concrètement d'une *policy analysis* jugée engluée dans une rationalisation coupable¹⁸. Schram soulève un des paradoxes des courants critiques évoqués jusqu'à présent : tout en accusant les *policy studies* de s'être substitué au *politics*, et donc de ne plus l'étudier (confusion des valeurs, oubli des critères d'influence populaire, etc.), les courants les plus critiques lui recommandent d'opter pour des voies critiques et d'influer, d'une manière différente certes, sur le processus décisionnel.

C – Vers une subordination analytique du *politics* au *policy* ?

Malgré ces critiques, les *policy studies* n'interrompent pas leur développement. Si elles répondent aux critiques d'une part, elles établissent de manière de plus en plus affirmée une « question » du rapport entre *politics* et *policies* d'autre part. Ces deux dimensions du développement de la *policy science*, ou *policy analysis* (défense de la pratique de « l'analyse » et conceptualisation du rapport *policy/politics*) nous semblent intrinsèquement liées. Face aux accusations de confusion de valeurs et d'amalgame entre analyse et lutte politique, Robert Axelrod (Bobrow *et al.*, 1977) amende la définition utilitariste et interventionniste de Lasswell en affirmant que « Policy science is aimed at improving human welfare, just as medical science is aimed at improving human health ». Toujours selon Axelrod, la médecine sociale qu'est la *policy science* doit être pratiquée en fonction de certains critères définissant la place du chercheur : la recherche doit être interdisciplinaire, suivant en cela les préceptes de Merriam et Lasswell ; elle doit comprendre un volet « fondamental » aussi bien qu'un volet « appliqué », ce qui permet de plaider pour le maintien des études concernant les « changements d'attitude », en dehors du champ de la *policy science* ; elle doit privilégier les explications causales aux corrélations descriptives ; la volonté d'aider l'humanité doit se faire dans un souci permanent et rigoureux des critères de scientificité ; il ne faut pas attendre l'apparition des problèmes, mais tenter de les déceler. En établissant ce type de critères, Axelrod affirme la possibilité de constituer une « science » de l'analyse des politiques publiques, réfutant par la même les accusations de confusion entre domaine de l'analyse et domaine du politique. Quelques années après ce débat, Aron Wildavsky (1979) réagit à son tour aux propos de Heinz Eulau, en

¹⁸ « Beyond Forester, we can, as in the Nike ad, just do it. When we do, we can do it in ways that will not try to legislate a priori or seek to envision from some Olympian perspective. Instead, we can participate in engendering the pluralistic and dialogic, deliberative, democratic planning processes Forester implies he supports. Perhaps by leaving critical theory behind and accepting that the policy process is about *politics* that cannot be modelled ahead of time, we can begin to become more effective participants in the policy struggles of our time. Perhaps, then, it is very much time to be against policy analysis »; p. 380.

disqualifiant sa critique. Pour Wildavsky, l'analyse se distingue sans ambages du seul « *problem solving* », et constitue une capacité à conceptualiser et résoudre des problèmes à travers un processus de recherche :

« Disciplinary skeptics dismiss policy analysis as nothing more than, say, “old public administration in a refurbished wardrobe”. It would be more fruitful to ask what these policy analysts do than were they reside. The short answer is that policy analysts create and craft problem worth solving ».

Tout comme Lasswell, Wildavsky entend démontrer la spécificité de l'analyse, en plaidant une portée civique de l'activité analytique qui, faute de constituer une discipline à part entière, se présente comme une pratique, un processus, appréhendable comme un acte « citoyen » :

« By heeding much of this advice, policy analysts create conceivable solutions to enable us, as citizens, to learn what we ought to want to want in relation to what's available to get it with ».

Wildavsky, fort de sa définition « citoyenne » de l'analyse, se positionne essentiellement en réponse à deux critiques. D'une part, il assume pleinement l'analogie du processus analytique et de l'activité médicale, reprenant ainsi la métaphore d'Axelrod :

« Craftsmanship is a persuasive performance. Among the advantages that policy analysts yield to medical practitioners, in addition to knowledge and power, two stand out: patient takes their 'doctors' advice as much as half the time and doctors occasionally bring good news. Like would-be prophets, analysts cry out their tidings in a policy wilderness ».

D'autre part, Wildavsky revendique la portée proprement politique de l'analyse. En tant que détenteur d'une capacité analytique, l'analyste peut (et doit) intervenir dans la formation des choix d'action publique en tant qu'agent politique, sans pour autant interférer dans la construction des valeurs et des « meilleures » options :

« When things go wrong, analysts, at least in democracy, play *politics*. By altering the franchise or by imposing a cost constraint or by making monopoly less likely, analysts seek to adjust institutional interaction so as to secure better behaviour. Planning is preferable when interaction is not feasible because people can't get together, or when it is undesirable, because people might make morally impermissible choices. The highest form of analysis is using intellect to aid interaction between people »¹⁹.

Chaque analyste doit arbitrer son intervention en fonction de considérations morales (pp. 12-15), afin de préserver son « savoir faire » (*art and craft*) analytique. Cette analogie explicite entre « *policy science* », médecine et accommodation des mécanismes d'action publique attire notre attention sur deux points : d'une part, la *policy analysis* est à la recherche de schéma de causalité. D'autre part, elle assume la position fustigée par Eulau, en présentant la *policy science* dans un souci permanent de « prévention » des problèmes sociaux, formulation proche de « l'analyse contextuelle » de Lasswell, et donc d'une position particulière vis-à-vis du *politics*, lié à l'attitude du *problem-solving*. C'est dans le cadre de cette conceptualisation que va se formuler progressivement une méthode d'analyse et une conceptualisation du *politics* conforme avec le projet général de la *policy analysis*.

A partir des années 1970, les travaux analytiques traitant des « *policies* » tendent à isoler celles-ci comme des phénomènes empiriques à part entière, pouvant être segmentée en phases et en facteurs. Les politiques sont désormais considérées comme des *objets*, dont il convient de comprendre les facteurs d'évolution, d'efficacité, d'échecs et de freinage. Au début des années 1970, Charles O. Jones publie pour la première fois, son introduction à l'analyse des politiques publiques (Jones, 1970), et fournit une formalisation du processus des politiques publiques, pensées et analysées en dehors de toute structure de gouvernement. L'articulation entre problème public (une situation nécessitant une action collective), politique publique (la réponse apportée) et processus (les étapes menant de la formulation du problème à l'évaluation des solutions choisies) situe clairement l'objet « *policy* » dans une autonomie permettant l'analyse et le découpage en séquences. Cette approche processuelle, qui entend régler une part des problèmes de l'objet « *policy* », impacte la façon dont se pose à présent la question du *politics*. Les travaux de Charles Lindblom offrent les pistes les plus manifestes et conséquentes de ce que va devenir la formulation classique de la « question » du rapport entre *politics* et *policies*, dans la *policy analysis* anglo-saxonne. Le modèle « incrémental » d'analyse développé par Lindblom part d'une question relativement simple, liée à l'observation de la conduite de l'action publique aux Etats-Unis : « Pourquoi les alternatives

¹⁹ Wildavsky, 1972, p. 17.

politiques ne se distinguent-elles les unes des autres que très légèrement ? »²⁰. La réponse à cette question réside en grande partie dans la nature du *politics* américain, profondément incrémental :

« Political parties and leaders compete for votes by agreeing on fundamentals and offering only incrementally different policies in each of the policy areas in which they wish to compete. Since this has been well and frequently demonstrated to be a prerequisite condition for the survival of democracy itself, it is hardly to be questioned as a characteristic of political life in the Western democracies »²¹.

Symbole de cet « incrémentalisme », les partis politiques ne changent d'orientations politiques que de manière très lente et progressive. Ce « corps politique » incrémental s'oppose aux interprétations « idéologiques » de la vie politique :

« It would carry us too far afield to examine the incremental attitude in detail, but it requires brief elaboration. It is to be contrasted with the disposition to approach policy as though great ideological issues were to be decided »²².

Caractéristique des démocraties stables, l'incrémentalisme du corps politique correspond à un processus de décision « fragmenté », c'est-à-dire investi par une multiplicité de groupes d'intérêt, présents au sein du gouvernement, qui véhiculent des points de vue très différents. L'analyse doit donc se conformer à cette réalité empirique, et doit se fragmenter pour appréhender l'ensemble des aspects d'une politique²³. Cette fragmentation de l'analyse s'accompagne d'une redéfinition de la place du *politics* :

« (...) fragmentation in *politics* is helpful because the different points of view taken by the different groups in government serve to make each group something of a watchdog for certain variables against others. Now whatever the merits of this phenomenon generally, its importance to limited incremental analysis is enormous where in the analysis of any one policy problem certain *variables* are neglected. Fragmentation in *politics*, like analytical fragmentation, means that variables peripheral to one policy group become central to some others; hence *variables peripheral* to one analyst become central to another »²⁴.

Le *politics* devient une variable pouvant agir (ou non) sur un processus de décision fragmenté, devant être reconstitué au-delà de sa fragmentation par les outils analytiques. Cette conception modifie également la place et le rôle des valeurs dans le processus de décision. Lindblom (1959) applique son modèle incrémental à ces valeurs en formulant l'hypothèse d'une distinction entre alternatives de politiques publiques basées sur les valeurs « incrémentales » : en d'autres termes, les valeurs attachées aux choix publics se fixent progressivement, à travers des opérations de rééquilibrage permanent, et s'arbitrent en fonction d'une anticipation des valeurs attendues à long terme. Les politiques ne s'articulent donc pas selon une vision « socialiste », « capitaliste » ou « planificatrice », mais par l'ajustement incrémental des valeurs qui déterminera le choix entre alternatives. Les politiques et leur étude doivent prendre en compte l'importance du passé (p. 86), la rationalité limitée des acteurs (p. 84), et les comparaisons systématiques entre alternatives (pp. 87-88)²⁵, en considérant l'influence du *politics* comme une des variables présentes dans cette fragmentation analytique.

Hugh Hecl (1974), en s'appuyant sur les travaux de Charles Lindblom, reprend à son compte l'analyse fragmentée de la variable du *politics*, lorsqu'il formule sa question de recherche à propos de la constitution des politiques sociales anglaises et suédoises. Son analyse opère explicitement une séparation causale entre *politics* et *policies* : le *politics* (élections, partis, administration) influe-t-il sur les *policies* (politique substantielle en matière de maintien de revenus hors activités salariales, à savoir l'assurance chômage ou les pensions de retraites) ?

« How have parties, elections, interest groups, and administrators interacted within the context of economic development to produce each nation's respective pattern of social policy growth? Where have the substantive policy ideas come from, and how have they been expressed politically? By what

²⁰ « Why do alternative public policies often differ only slightly? » ; p. 300.

²¹ *Ibid.*, p. 301.

²² *Ibid.*

²³ « Many different centers of decision-making marked by many different interests and attitudes stimulate a diversity of analytical attacks on policy problems, possibly achieving therefore the advantage of analytical fragmentation » ; p. 305.

²⁴ *Ibid.*, p. 306.

²⁵ Lindblom précise toutefois que l'engagement des acteurs dans tel ou telle alternative ne peut être envisagé selon un simple calcul rationaliste. Le poids du passé et la rationalité limitée débouchent sur une conception compréhensive de l'attitude et des choix des acteurs de la décision, qui sera reprise dans des modèles tel que le « garbage can model ».

forces have these ideas been transformed into authoritative public policy, and what political processes have effected the adaptation of these courses of action through time? »²⁶

La réponse apportée à Heclo à ces questions est devenue aujourd'hui un discours scientifique largement répandu dans l'analyse des politiques publiques : ni la compétition des partis, ni les contraintes économiques, ni les groupes d'intérêt, ni l'administration ne peuvent expliquer à eux seuls les évolutions de la politique substantielle. Une politique est un processus d'apprentissage et d'adaptation, dans lequel la perception des erreurs passés et des dysfonctionnements conditionnent l'action des agents réformateurs (*policy middlemen*), à l'instar de William Beveridge pour le système de santé anglais. La corrélation entre l'*input* électoral et lobbyiste, identifié par Lasswell comme relevant du « *politics* », s'avère moins pertinent pour la compréhension de l'apparition et de l'évolution des politiques publiques que l'analyse de la perception des crises et des problèmes au sein de l'Etat lui-même.

D'autres travaux fournissent, par la suite, des enseignements proches de ceux d'Heclo, tout en élargissant sa perspective. C'est notamment le cas de Cobb et Elder (1972), qui considèrent la formation des problèmes publics comme le résultat d'un affrontement entre groupes sociaux distincts, dotés de ressources inégales, et luttant pour la définition des problèmes. Présenté sur le mode d'hypothèses de travail plus que de théorie systémique globale, l'approche des « conflits de groupe » de Cobb et Elder étend le « *politics* » à l'ensemble des acteurs sociaux, hors élection et opinion, qui interviennent dans le processus de construction de l'agenda public (le passage des problèmes de l'agenda systémique à l'agenda formel). Quelques années plus tard, John Kingdon (1989) dépasse le seul cadre de la mise à l'agenda, en proposant de penser l'influence du « *politics* » sur la « *policy* » à travers l'idée de « fenêtre d'opportunité ». Ces fenêtres s'ouvrent et se ferment à la faveur d'un problème (*problem window*) ou d'un changement de configuration politique (*political window*) :

« Basically a window opens because of change in the political stream (e.g., a change of administration, a shift in the partisan or ideological distribution of seats in Congress, or a shift in national mood); or it opens because a new problem captures the attention of governmental officials and those close to them. A change of administration is probably the most obvious window in the policy system »²⁷.

Kingdon opère alors une revalorisation du rôle des échéances électorales et des changements d'administration (qu'il qualifie de *political stream*) tout en insistant sur le caractère éphémère et aléatoire des fenêtres et donc des potentialités limitées de changement concernant la substance des politiques publiques, rejoignant ainsi les constats établis par Hugh Heclo.

Parallèlement à ces travaux, Théodore Lowi (1972) franchit un cap dans la théorisation du rapport entre *politics* et *policy* en affirmant que la « *policy* détermine la *politics* »²⁸. En revenant sur une série de cas d'études ciblés sur différentes politiques publiques, Lowi affirme que le cadre général des politiques, à savoir leur caractère distributif, re-distributif, régulateur ou constitutif détermine le type de pouvoir démocratique d'une communauté politique. C'est notamment le cas des politiques distributive qui correspondent sur une faiblesse du président face au congrès. Cette capacité d'anticipation permet à Lowi de repositionner à son tour le « rôle » des politistes :

« It is quite conceivable that political scientists can develop criteria for policy choice in terms of predicted and desired impacts on the political systems, just as economists, biologists, and the like attempts to predict and guide policies according to their societal impacts »²⁹.

Poursuivant à sa manière le projet Lasswellien de « *policy science of democracy* », Lowi propose de définir les bonnes et mauvaises politiques publiques en fonction du type de débat démocratique souhaité, du poids des différents acteurs gouvernementaux (président, congrès, opinion), bref du type de *politics* souhaité.

La formulation de la question du rapport *politics/policies*, sous la forme d'une relation causale et factorielle, allant dans un sens ou dans l'autre, transforme le *politics* en variable interagissant avec un ensemble d'éléments disparates, ne peut être comprise et acceptée qu'à partir des présupposés de la *policy*

²⁶ Heclo, 1974, p. 16.

²⁷ Kingdon, 1989, p. 168.

²⁸ Pour Lowi, cette posture prend le contre-pied total des définitions classiques de la science politique : « The perspective of the entire approach is the very opposite of the typical perspective in political science, for it begins with the assumption that policies deteriens politics » ; p. 299.

²⁹ Lowi, 1972, p. 307.

analysis américaine. Or, comme le note Charles Lindblom dès 1958, ces présupposés ne franchiront que difficilement l'Atlantique

« The difference in results is understandable on the hypothesis that "muddling through" has come to embrace both highly skilled incremental analysis at one extreme and near refusal to think at all at the other. Similarly the British reputation for inarticulate decision-making and the *French reputation for extreme articulateness and theoretical refinement of issues* may be attributable to the difference between the incrementalist who needs only to articulate significant differences and a kind of non-incrementalist who attacks each policy problem as though a whole economic or political system were called up for analysis »³⁰.

Dans le cas français, les canons de la formulation du problème du politique, tels que les identifie Lindblom (attaquer chaque politique par sa relation au système de régulation globale), va effectivement constituer une spécificité de la pratique de l'analyse des politiques publiques. Une spécificité localisée dans un nombre restreint de travaux, mais dont l'existence amène à (ré)interroger le choix implicitement adoptée dans l'analyse de l'influence du *politics* sur le *policy*.

II- De l'État en question à la question de la construction politique de l'ordre social : la reformulation française du sens de l'analyse des politiques publiques

Ce détour par la situation outre-Atlantique est, en quelques sortes, un point de passage obligé. Les universitaires français qui, dans le cadre d'entreprises académiques diverses, ont eu à aborder l'histoire de l'analyse des politiques publiques, n'ont semble-t-il pas pu l'éviter. Comme nous venons de le rappeler de manière peu originale, l'analyse des politiques publiques s'est originellement constituée aux États-Unis, comme science *de* et *pour* l'action. C'est ainsi que les histoires qui ont pu être faites de cette approche – que celles-ci portent sur les modèles analytiques utilisés, qu'elles s'intéressent aux types de problématiques mises en place, ou qu'elles recensent les recherches théoriques et empiriques menées – ont été inmanquablement doubles. En effet, elles se conforment indéfectiblement au modèle d'un parcours distinguant en amont un « moment étasunien » de l'émergence, d'un « moment français » de la réception en aval. Puis, à partir de là, tout aussi indéfectiblement, elles mettent en avant et rendent compte de l'enclenchement d'une phase de développement, perçue selon les cas comme plus ou moins cumulative, plus ou moins en progression, et ponctuellement mais régulièrement, passée au crible d'une hésitation critique³¹. Loin de vouloir échapper à cette « règle », nous nous y sommes conformés avec d'autant plus d'empressement qu'il était question de « jouer » sur cette dualité, et même, jusqu'à un certain point, de la renforcer.

Ainsi, nous sommes-nous attachés, dans le premier temps de notre propos, à souligner que la *policy analysis* américaine s'était prioritairement et essentiellement pensée et structurée par rapport à une *political analysis* ; et ce, de manière indistinctement disciplinaire, théorique, analytique, voire même éthique. C'est ainsi que le « moment étasunien » fut marqué par la prépondérance de la question de l'existence d'une distinction analytique et empirique entre *policy* et *politics* ; question qui fut progressivement remplacée par celle de l'intensité et/ou de la nature de la relation entre ces deux termes. D'abord vigoureusement affirmée et revendiquée de par son intérêt et son utilité, puis marginalement réfutée comme largement artificielle, cette distinction fut en effet finalement acceptée et posée comme base d'un questionnement sur la manière dont *policy* et *politics* se déterminent ; questionnement dont les conclusions ont invariablement tendu à soutenir la primauté causale du premier de ces termes sur le second.

Si ces considérations ne furent bien évidemment pas absentes dans les écrits français, il n'en demeure pas moins que le « moment français » ne s'est pas fondamentalement structuré à partir de l'opposition entre *policy* et *politics*, ni même de la définition de leur régime de détermination mutuelle. Il serait ainsi beaucoup plus juste et avéré de dire que ces modalités analytiques se sont retrouvées reformulées et ré-

³⁰ Lindblom, 1958, p. 311.

³¹ Principalement : Pierre Muller, Jean-Claude Thoenig, Patrice Duran, Giandomenico Majone et Jean Leca, « Forum : enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 46, 1, 1996, pp. 96-133 ; Patrick Hassenteufel et Andy Smith, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *Revue française de science politique*, 52, 1, 2002, pp. 53-73

agencées en fonction d'une interrogation autre ; d'une interrogation qui, ayant tout d'abord principalement porté sur la nature de l'Etat, de son action et de son organisation, s'est progressivement transformée en problématisation de l'ordre politique et social.

L'introduction en France de l'analyse des politiques publiques eut pour première et principale caractéristique de s'appuyer sur une remise en cause des grilles de lecture existantes pour appréhender l'Etat, sa place, sa fonction, et son mode de fonctionnement et d'organisation. Sans la compréhension de ce bousculement des cadres analytiques en vigueur, on ne peut correctement saisir ni le sens, les raisons et les implications de l'importation de l'analyse des politiques publiques, ni même les développements spécifiques de cette approche en France. Dans un contexte où l'Etat présente comme une nécessité impérieuse la production d'un savoir sur son action et son organisation, et où il soutient et finance l'émergence d'un tel type de savoir, l'introduction et l'adoption de l'analyse des politiques publiques comme *méthodologie* générale pour l'étude de l'Etat entérine le mouvement consistant à se défaire de la tutelle des principaux paradigmes en la matière. Aussi, bien plus qu'une « science *de et pour* l'action », il nous semble que l'analyse des politiques publiques en France se présente et se pense finalement davantage comme l'aboutissement d'une nouvelle forme de « savoir *de et sur* l'Etat ». En cela, nous nous reconnaissons dans la thèse récemment défendue par Jean Leca et Pierre Muller. Selon ces auteurs, les spécificités de l'analyse des politiques publiques en France, avec au premier chef la centralité de la figure de l'Etat, « sont avant tout liées aux conditions de son introduction, et plus spécifiquement au contexte de connaissance qui prévalait au cours des années 1970 qui ont précédé le développement de cette discipline, puis à ce qui s'est passé pendant les années 1980 »³².

A – De deux pensées de l'Etat à l'Etat comme impensé

Au cours des années 1950, et jusqu'au milieu des années 1960, il y a principalement deux « paradigmes », ou ensembles organiquement constitués de savoirs, qui prétendent être en mesure de rendre compte de l'action de l'Etat, de son sens et de ses implications : il s'agit de la science administrative et de l'approche marxienne. La science administrative s'inscrit dans la tradition des grands juristes français du début du siècle – notamment Maurice Hauriou et Léon Duguit – et de leurs successeurs, qui se sont efforcés d'élaborer les principes généraux auxquels se conforme l'action de l'Etat, ainsi que les notions conceptuelles en relevant. À ce titre, elle est essentiellement *un savoir de ce que l'action de l'Etat devrait être*, c'est-à-dire telle que fondamentalement déterminée par le respect des règles de droit, elles-mêmes fondées sur la reconnaissance d'une priorité accordée au déploiement de l'action de l'Etat en vue de l'intérêt général, dans la mesure seulement où ce faisant il n'outrepasse pas les limites juridiques impliquées par le maintien d'un Etat de droit et la garantie des libertés individuelles. En dépit de son indéniable proximité de point de vue avec le droit public, on ne peut toutefois pas placer la science administrative au même rang que les autres approches strictement juridiques, « dans la mesure où elle cherche à décrire et à expliquer la structure et les activités des organes qui constituent l'appareil d'Etat et des collectivités publiques » ; autrement dit où elle formule les prodromes de « la question du fonctionnement de l'administration »³³. Outre le fait de pouvoir s'appuyer sur une longue, vigoureuse, et toujours vivante tradition de travaux, la science administrative se présente également dans ces années-là comme un des savoirs dominants sur l'Etat, en raison de sa grande proximité avec les institutions administratives et les principaux lieux de formation des hauts-fonctionnaires qui les composent (Instituts

³² Jean Leca et Pierre Muller, « Y-a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », in Olivier Giraud et Philippe Warin, *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte / PACTE (« Recherches / Territoires du politique »), 2008, pp. 39 et 44. Selon Andy Smith et Patrick Hassenteufel, la centralité analytique de l'Etat constitue également un des deux traits caractéristiques de la structuration à la française du champ de l'analyse des politiques publiques ; Patrick Hassenteufel et Andy Smith, « Essoufflement ou second souffle », *op.cit.*, p.53.

³³ Jean Leca et Pierre Muller, « Y-a-t-il une approche française des politiques publiques ? », *op.cit.*, p. 41. La science administrative française est profondément marquée par le « tropisme étatique ». En effet, à la même période, son homologue dont elle ne s'inspire aucunement, la science administrative américaine, principalement représentée par Herbert Simon, se donne pour objet originel et problématique d'investigation, non pas l'Etat et ses fonctions, mais la question de la gestion des biens et ressources dont la circulation échappe de droit ou de fait à la logique du marché libre ; cf. notamment Herbert Simon, *Administrative Behavior : a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, Macmillan, 1957 [Pour la traduction française : Herbert Simon, *Administration et processus de décision*, Paris, Economica, 1983].

d'Etudes Politiques, ENA) ; de nombreux ouvrages de science administrative étant en effet *de facto* l'œuvre de hauts-fonctionnaires, et voire-même le fruit des enseignements qu'ils ont pu eux-mêmes dispensés.

L'approche marxienne est quant à elle extrêmement présente et prégnante depuis l'après-guerre dans les milieux universitaires et intellectuels français, et même au-delà bien évidemment. Il apparaît, à maints égards, difficile et malaisé de désigner au singulier l'approche marxienne de l'Etat, tant les analyses qui peuvent se rattacher à ce courant de pensée sont en la matière différentes et variées – que ce soit celle de Marx, d'Engels, jusqu'à celles de Gramsci ou Althusser, en passant par celle de Lénine –, ainsi qu'en raison de l'inexistence dans les œuvres de Marx et d'Engels d'une théorie d'ensemble de l'Etat « en bonne et due forme »³⁴. Cependant, au niveau où nous nous situons, il est néanmoins possible de dégager la manière dont l'Etat est généralement appréhendé par ceux qui se revendiquent du cadre théorique marxien. L'approche marxienne, ce qui d'un point de vue formel la distingue de la science administrative, c'est bien évidemment le fait que cette dernière se caractérise comme un corps de connaissances sur l'objet spécifique et unique que constitue l'Etat, alors que le paradigme marxien prétend étendre son horizon d'intelligibilité à l'ensemble des faits humains et sociaux ; et parmi ceux-ci, l'Etat occuperait une place et une fonction qui seraient en quelques sortes présumées, mais dont le développement et les contours seraient certes toujours à redéfinir. Plus précisément, la théorie marxienne repose sur un régime d'historicité dont le sens, l'origine et le développement sont déterminés par une lutte perpétuelle entre une classe exploitante et une classe exploitée. Cette exploitation est assurée au niveau infrastructural par les modalités concrètes des régimes de production, puis relayée, voire même renforcée, au niveau de la superstructure, par des systèmes idéologiques dont l'Etat est immanquablement la pièce maîtresse. Pour le dire plus simplement, selon l'approche marxienne, l'appareil d'Etat est entièrement soumis aux intérêts de la classe dirigeante³⁵. Ce qui implique, dans la mesure où le sens de l'action de l'Etat est défini de manière totalement hétéronome par la nature des rapports sociaux, que l'organisation et le fonctionnement selon lesquels l'Etat agit ne peuvent à proprement parler faire l'objet d'une entreprise analytique en tant que telle. La fonction étatique n'étant pas définie, comme dans la science administrative, comme fonction de réalisation du bien commun, l'approche marxienne entend montrer, *via* notamment l'étude des contenus de son action, la manière dont l'Etat a pour fonction de masquer l'intérêt de la classe dominante.

A cet égard, il serait possible de dire que si la science administrative semble être *un savoir de ce que l'action de l'Etat devrait être*, l'approche marxienne, quant à elle, se définit fondamentalement comme un *savoir de l'action de l'Etat telle qu'elle devrait apparaître*. Autrement dit, certes selon deux manières que tout oppose, ces deux paradigmes ont en commun de ne pas se préoccuper - ou que très peu – de *ce qu'est l'Etat*. Pour être plus rigoureux, il faudrait dire que « ce qu'est l'Etat » n'est pas à leurs yeux une question ; que ce n'est pas la question vers laquelle tendent ces savoirs. Ce qu'est l'Etat, pour la science administrative et pour l'approche marxienne, cela revient à aborder l'« Être de l'Etat » qui constitue davantage, pour l'une comme pour l'autre, le présumé fondamental à partir duquel se déploie l'analyse. Ce qu'est l'Etat « dans sa réalité », c'est-à-dire en tant que lieu concret de production sociale, ne figure en effet pas au rang de leurs perspectives et préoccupations analytiques. Or, c'est justement ce type de questionnement qui émerge progressivement, sous différentes formes (principalement deux), au sein ou à l'aide d'organismes publics ayant vu le jour dans le sillon du projet de modernisation de la France, initié au lendemain du deuxième conflit mondial, et fortement appuyé à partir des premières années de la Cinquième République³⁶.

³⁴ C'est d'ailleurs pour cette dernière raison, et afin de palier cette « absence », que Nikos Poulantzas tente au début des années 1970 – bien évidemment au prix d'un aplanissement des différences et contradictions – de poursuivre l'ébauche de cette théorie de l'Etat, qui n'avait été qu'esquissée en divers endroits de leurs œuvres par les deux auteurs ; cf. Nikos Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, Maspero, 1972.

³⁵ « L'Etat est en règle générale l'Etat de la classe la plus puissante, de celle qui domine au point de vue économique et qui grâce à lui, devient aussi classe politiquement dominante et acquiert ainsi de nouveaux moyens pour mater et exploiter la classe opprimée » : Friedrich Engels, *L'origine de la famille, de la propriété privée et de l'Etat*, http://classiques.uqac.ca/classiques/Engels_friedrich/Origine_famille/Origine_famille_Etat.Etat.pdf, p.121.

³⁶ Delphine Dulong, *Moderniser la politique : aux origines de la Cinquième République*, Paris, L'Harmattan (« logiques politiques »), 1997.

B – Vers de nouvelles formes de savoirs *de et sur l'Etat*.

À partir du milieu des années 1960, puis tout au long des années 1970, et jusqu'au début des années 1980, apparaissent deux séries de travaux de recherche, qui se donnent comme objet d'analyse la structuration concrète de l'espace de production et d'activité sociale qu'est l'Etat. Tout d'abord, ceux des chercheurs du Centre de sociologie des organisations (CSO), Michel Crozier, Ehrard Friedberg, Cathérine Grémion, Pierre Grémion, Jean-Claude Thoenig, Jean-Pierre Worms ; puis, ceux des chercheurs du Centre d'étude et de recherche sur l'administration économique et l'aménagement du territoire (CERAT), dont principalement Lucien Nizard, Yves Barel, Bruno Jobert et Pierre Muller. Sans que nous puissions, dans le cadre de ce propos, exposer plus précisément ce fait, il faut souligner que ce sont des organismes d'Etat (principalement, le Commissariat général au Plan (CGP), la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et le ministère de l'Equipement) qui ont été les « déclencheurs du mouvement » et qui ont créé des conditions propices à l'émergence de ces savoirs en leur fournissant « un soutien intellectuel et matériel »³⁷. Ces organismes sont les commanditaires des études qu'effectuent ces chercheurs³⁸, ils sont les principaux financeurs de ces centres de recherche³⁹, dont ils assurent même éventuellement la co-tutelle administrative⁴⁰, et ces chercheurs travaillent même en collaboration avec les fonctionnaires au sein de cellules d'expertise interne à ces organismes⁴¹.

Nous contentant ici de renvoyer à d'autres pour ce qui est de l'approfondissement de cette question⁴², nous préférons prolonger plus immédiatement notre réflexion sur la transformation des formes « pertinentes » de savoir ayant fourni à l'analyse des politiques publiques, l'opportunité nécessaire pour son introduction en France, puis l'assise suffisante pour s'affirmer comme savoir légitime pour rendre compte de l'action de l'Etat. Ce qui impose de décrire la manière dont ces deux courants de recherche répondent à la question « qu'est-ce que l'Etat ? », et élucident la nature des relations « Etat-société ». C'est-à-dire en explicitant les (re)constructions théoriques, analytiques et méthodologiques mises en œuvre, tout à la fois *à partir* et *contre* la science administrative et l'approche marxienne. Tout ceci, en prenant bien soin de rendre compte de la spécificité de chacune de ces deux familles de travaux, et des rapports qu'elles entretiennent entre elles.

En premier lieu, au cours des années 1960, à la suite des travaux, et sous la houlette, de Michel Crozier, c'est le CSO qui, de par les recherches qu'il met en œuvre sur l'administration française, renouvelle la manière dont on peut appréhender et comprendre le fonctionnement de l'Etat. La posture analytique et méthodologique revendiquée remet en effet en cause la pertinence de toute approche *a priori* de l'Etat. Il défait les analyses relevant de la science administrative et celles s'inscrivant dans des approches marxiennes, à l'aide d'une conception systémique et stratégique de l'action de l'Etat, ou plutôt *des administrations*, appuyée sur une *sociologisation* des entités et des processus d'action publique étudiés. Par rapport aux approches marxiennes, la posture critique du CSO est frontale dans la mesure où, dans le prolongement direct des travaux menés par Michel Crozier dans les années 50, la négation de la possibilité de déduire l'action et le fonctionnement d'une organisation (en l'occurrence publique) à partir des structures sociales et conditions économiques, fait figure de postulat. Aussi, la démarche du CSO se présente plus rigoureusement, d'un point de vue analytique, comme un prolongement critique de la science administrative.

Ce qui fait l'originalité et la force de sa posture critique à l'égard des études administratives, « c'est que cette équipe a renoncé à confronter – au moins directement – ses analyses du comportement des différents

³⁷ Jean Leca et Pierre Muller, « Y-a-t-il une approche française des politiques publiques ? », *op.cit.*, pp. 51 et suivantes.

³⁸ Etudes qui portent d'ailleurs notamment sur l'action de ces mêmes organismes.

³⁹ Le témoignage de Michel Crozier, paru dans la *Revue française de science politique*, est assez éclairant sur ce point, ainsi que sur la question de la proximité et des affinités militantes et idéologiques existant entre le CSO et les hauts-fonctionnaires du « Club Jean Moulin » : « Grâce à cet axe CSO/Club Jean Moulin/ Commissariat au Plan, je pus en très peu de temps créer un véritable groupe de recherche, pourvu de ressources régulières, et pas trop dépendant de contrats à court terme » ; in Michel Crozier, « Comment je me suis découvert sociologue. Réflexions sur un apprentissage qui ne sera jamais terminé », *Revue française de science politique*, 46, 1, 1996, p.87.

⁴⁰ C'est le cas de la DATAR et du CERAT.

⁴¹ Les chercheurs du CERAT participent activement aux travaux du Comité d'organisation des recherches sur le développement économique et social (CORDES) du CGP.

⁴² Citons notamment : Philippe Bezes et alii, *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la Cinquième République*, Paris, La Découverte, 2005.

agents à un modèle idéal »⁴³. Ne se contentant pas de confronter le « droit » au « fait » et de constater l'écart existant entre le comportement réel des agents et les normes juridiques censées idéalement régler leur action, ces chercheurs proposent d'étudier les organisations administratives en elle-même comme des « systèmes d'action » qui, mettant en jeu des échanges stratégiques régulant – et régulés par – des « logiques d'acteurs », disposent de leur propre logique interne de persistance et de changement⁴⁴. Ainsi, l'approche du CSO « prend au sérieux », tout comme la science administrative, la question de l'organisation administrative. Cependant, ce faisant, la sociologie des organisations rompt avec les postulats analytiques sur lesquelles est fondée la conception que la science administrative a de « ce qu'est l'Etat », et de ce qu'il en est de ses relations avec la société. Premièrement, il s'agit de la contradiction principale que la science administrative institue entre le secteur public et le secteur privé, et qui culmine dans l'image d'un Etat siège de l'intérêt général face à une société tissée d'intérêts particuliers et concurrents mais non hiérarchisée. En deuxième lieu, il y a la double distinction : externe d'une part entre gouvernants et gouvernés, et d'autre part interne à l'Etat, entre représentants et fonctionnaires, entre personnels élus et nommés, entre décideurs et exécutants.

En effet, s'appuyant sur un certain nombre d'enquêtes portant sur des organisations publiques ou semi-publiques et sur le décryptage des relations centre-périphérie, puis sur la décentralisation, le CSO tend premièrement à montrer que l'Etat n'a d'unité que nominale, et qu'il est dans les faits fragmenté en une multiplicité d'unités ayant généralement une maîtrise limitée de l'information. Deuxièmement, il met en évidence le caractère quasi-exclusivement formel de la validité de la frontière entre administrations publiques et acteurs sociaux, et affirme que la délimitation analytiquement pertinente du système d'action à prendre en compte englobe les uns et les autres, dont les relations et les rapports de pouvoirs sont généralement denses, multiples et principalement informels. Enfin, sur la question plus spécifique du rapport centre-périphérie, ils remettent en cause le schéma de pensée, dominant en France, de l'autorité d'un centre dont la décision serait intégralement et fidèlement exécutée en périphérie.

De plus, menant plus avant ce travail de déconstruction des paradigmes dominants sur le fonctionnement de l'Etat, ce sont certains chercheurs du CSO – et en tout premier, lieu Jean-Claude Thoenig – qui, découvrant grâce à des séjours aux Etats-Unis l'analyse des politiques publiques, prennent conscience de l'importance de cette nouvelle approche pour le prolongement de leur démarche, et entreprennent d'en faire connaître les principaux apports en France⁴⁵. C'est tout particulièrement le cas de la lecture processuelle de l'action publique, développée notamment par Charles O. Jones et son aujourd'hui aussi reconnue que honnie « grille séquentielle », qui propose d'analyser en phases d'activités les processus de *policy-making*⁴⁶. Cette posture, proposée par l'analyse des politiques publiques, présente l'avantage de mener plus loin la réflexion en termes de systèmes d'action, en permettant de cerner plus précisément le contexte et les limites de l'action, en fonction des substances et des modes de gestion relationnelle qui sont rattachés aux problèmes traités par telle ou telle autorité publique. Autrement dit, elle conduit à considérer que « la substance et le processus d'une politique publique sont pour l'analyste les deux faces d'un même problème », qu'on ne peut solutionner qu'en se donnant, comme axe principal, l'observation, dans le cours de son déploiement, du travail opéré par les autorités publiques⁴⁷.

Puis, influencée par les recherches du CSO que nous venons de présenter, émerge à partir des années 1970 à Grenoble, au CERAT, une deuxième série de travaux. Cependant, partant d'enquêtes empiriques menées sur la planification, la perspective de recherche proposée par ce centre de recherche, notamment sous l'impulsion de Lucien Nizard, ne tarde pas à faire figure de prolongement critique de l'approche

⁴³ Bruno Jobert et Pierre Muller, « L'approche organisationnelle », in Lucien Nizard, Bruno Jobert et Pierre Muller, *Eléments pour une nouvelle approche de l'Etat dans la France d'aujourd'hui*, Grenoble, Institut d'Études Politiques de Grenoble / CERAT, mars 1977, p. 22.

⁴⁴ Les deux écrits manifestes où cette posture analytique est mise en cohérence dans son intégralité sont : Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, XVI, 1, 1975, pp. 3-32 ; et : Michel Crozier et Ehrhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.

⁴⁵ Hors CSO, il faut citer l'importance, parmi ces « passeurs » de connaissances, de Jean Leca, et surtout de Jean G. Padioleau qui fait notamment paraître en 1982 : *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.

⁴⁶ Charles O. Jones, *An introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

⁴⁷ Jean-Claude Thoenig, « L'analyse des politiques », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique* (tome 4 : *Les politiques publiques*), Paris, PUF, 1985, p. 17 ; cf. également l'ensemble de la section 4 de cette contribution, structurée selon la grille de Charles O. Jones : pp. 17-39.

marxienne. En effet, les chercheurs du CERAT prennent acte des ressorts de la critique que le CSO adresse à tout type d'analyse globalisante ou « totaliste » de l'Etat, ainsi que des perspectives qu'il emprunte à l'analyse américaine des politiques publiques, et s'en « servent » pour ébaucher une tentative visant à consolider, en le dépassant, le cadre théorique marxien. Aussi, d'une part, ce courant de recherche appréhende les politiques publiques et leur analyse, comme un moyen de dépasser les limites des approches marxistes, notamment l'aspect exagérément mécanique de l'action de l'Etat que suppose ce cadre théorique. L'analyse des politiques publiques permet notamment de mettre en évidence l'incohérence relative des interventions de l'Etat, qui ne peuvent plus dès lors paraître comme la pure conséquence de la soumission de l'appareil d'Etat aux intérêts de la classe dirigeante. L'action de l'Etat n'est ni le relai, ni le simple prolongement de l'état des rapports de production, mais dispose d'une certaine autonomie dont les contours, les ressorts et l'ampleur, ne peuvent être saisis que par l'étude précise de ses mécanismes d'élaboration. D'autre part cependant, ce que certains ont dénommé – sans doute maladroitement – « l'école » grenobloise, n'en reste pas moins fidèle à ce que Lucien Nizard considère comme « les apports irremplaçables » de l'approche marxienne. Ils y en a principalement deux : tout d'abord, l'hypothèse selon laquelle « le problème de l'Etat est inséparable de l'ensemble des rapports sociaux » ; puis, l'idée d'analyser ces rapports sociaux « dans une optique de domination et non pas dans une optique d'intégration », « et dès lors de transposer cette problématique à l'étude des fonctions de l'Etat lui-même »⁴⁸. Ce qui *in fine* amène ces chercheurs à proposer d'appréhender les politiques publiques comme « moment de la lutte politique globale »⁴⁹, ainsi qu'à ébaucher une lecture du rôle de l'Etat dans le cadre de l'émergence et l'entretien de normes globales qui structurent le fonctionnement et la hiérarchie de la société.

C'est ainsi que, aussi indéniable que puisse être l'inspiration que ce « pôle grenoblois » trouve dans un premier temps dans les concepts et la démarche sociologique issus de la sociologie des organisations, il n'en demeure pas moins que les chercheurs qui le composent, et qui font de l'approche marxienne le socle théorique de leur démarche⁵⁰, se veulent des utilisateurs scrupuleux, attentifs et exigeants de l'approche organisationnelle. Ce qui les conduit à adopter de manière répétée, dès la deuxième moitié des années 1970, une posture résolument critique à l'égard de l'approche proposée par le CSO⁵¹. C'est principalement à partir de la construction de cette perspective analytique que nous venons d'évoquer, voire même plutôt tout au long de son processus d'élaboration, que les membres du CERAT, se définissant davantage comme politistes, adressent leur critique la plus fondamentale au CSO. Cette critique, tout à la fois théorique et disciplinaire, porte sur l'incapacité de l'approche organisationnelle à poser et penser la question du « politique », c'est-à-dire à reconnaître la spécificité que la dimension politique introduit inéluctablement dans l'étude de l'Etat. Si l'on veut en saisir plus rigoureusement les contours et les caractéristiques, il faut tout d'abord préciser qu'il s'agit globalement d'une critique des potentialités analytiques des postulats théoriques de l'analyse systémique stratégique. Cette dernière serait dans l'impossibilité intrinsèque de considérer et de comprendre l'importance des conditions et des processus par lesquels, le maintien de l'autorité politique et de l'ordre social est assuré, et l'exercice et le succès de l'action collective rendus possibles. La raison en est simple : ce n'est pas une « analyse politique ». Ce n'est pas une analyse politique, telle qu'établie par la science politique. En effet, lorsque que Bruno Jobert et Jean Leca commentent *L'acteur et le système* – dans ce qui constitue, à n'en point douter, l'article manifeste de cette

⁴⁸ Lucien Nizard, « L'approche wébérienne et l'approche marxiste », in Lucien Nizard, Bruno Jobert et Pierre Muller, *Éléments pour une nouvelle approche de l'Etat dans la France d'aujourd'hui*, op.cit., p. 20.

⁴⁹ Bruno Jobert, « L'Etat en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 35, 4, août 1985, p. 655.

⁵⁰ Cela ne concerne bien évidemment pas tous les chercheurs du CERAT, et tout particulièrement la première génération des fondateurs, ceux du « CERAT avant le CERAT », qui ne se retrouvent guère dans ce positionnement qu'on pourrait *grosso modo* qualifier de « néo-marxien » ; cf. Jean Leca et Pierre Muller, « Y-a-t-il une approche française des politiques publiques ? », op.cit., p. 46.

⁵¹ Tout d'abord : Bruno Jobert, « L'essentiel est le résidu (bis). Pour une critique de l'analyse systémique stratégique », *Revue française de sociologie*, XVII, 4, 1976, pp. 633-640. Cette note critique est rédigée en réaction à la parution de l'article : Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes », op.cit. Puis : Bruno Jobert et Pierre Muller, « L'approche organisationnelle », in Lucien Nizard, Bruno Jobert et Pierre Muller, *Éléments pour une nouvelle approche de l'Etat dans la France d'aujourd'hui*, op.cit., pp. 22-41. Enfin : Bruno Jobert et Jean Leca, « Le dépérissement de l'État. À propos de *L'acteur et le système* de Michel Crozier et Ehrard Friedberg », *Revue française de science politique*, 30, 6, 1980, pp. 1125-1180.

posture critique – ils le font « du point de vue de la science politique et notamment d'un de ses objets privilégiés : l'analyse des systèmes politiques globaux »⁵². C'est à partir d'un lieu particulier dans l'espace des disciplines que les deux auteurs évaluent l'approche du CSO en la matière. S'inscrivant dans un positionnement critique plus général de la science politique à l'égard des autres sciences sociales – et tout particulièrement de la sociologie dont le prestige est grand⁵³ –, cette prise de position leur permet à la fois d'ancrer vigoureusement leur approche, l'analyse des politiques publiques dont la légitimité est loin d'être assise, dans le cadre d'un des questionnements centraux de la science politique, ainsi que de remettre en cause la pertinence des recherches du CSO à l'aune de ce même questionnement. En l'occurrence, ils représentent « le politiste ébahi » qui ne peut manquer d'être interpellé par la lecture proposée par Michel Crozier et Ehrard Friedberg : celle de « sociétés complètement politiques d'où le centre politique a disparu »⁵⁴.

Ainsi, l'approche défendue par le CSO ne satisfait pas aux caractéristiques connues et reconnues de l'analyse politique. Tout d'abord, d'un point de vue théorique : Michel Crozier et Ehrard Friedberg ont certes une « théorie du politique », dans la mesure où il ne fait pas de doute que leur construction analytique est sous-tendue par une conception très structurée du politique, mais il s'agit d'une théorie *non politique* du politique. « Non politique » tout d'abord, car leur philosophie politique « se situe à peu près complètement hors de la perspective hégélienne de l'Etat, qui a constitué le point de repère obligé de la théorie politique contemporaine »⁵⁵. C'est ainsi que la notion d'« intérêt général » ne renvoie aucunement chez eux à la représentation symbolique d'un ordre dans lequel les hommes pourraient s'identifier, et dont le pouvoir politique central aurait la responsabilité, mais se limite à un « donné » parmi d'autres, que chaque système médiatise en fonction des stratégies des acteurs. C'est également une théorie « non politique » parce que ces auteurs refusent de prendre en compte le « langage politique commun », le considérant comme un point aveugle, d'influence résiduelle, du système d'action. Il s'agit pourtant de ce qui détermine l'objet de la science politique, porteur qu'il est des principales indications sur le processus de délimitation de l'ordre politique ; c'est-à-dire, de la séparation entre ce qui est construit comme politiquement légitime et ce qui en est exclu.

Puis, c'est sur le plan analytique que l'approche du CSO se voit contestée le statut d'analyse politique. Il y serait fait usage d'un mode de connaissance « inapproprié », dans la mesure où il ne permettrait de penser ni la spécificité du pouvoir politique ni celle du travail politique, et parce que *de facto* il ne pourrait donner lieu à une formulation de la « question du politique ». En premier lieu, c'est donc la conception du pouvoir proposée, ainsi que la manière dont elle est utilisée, qui conduit à nier la spécificité du pouvoir politique en tant que lieu central d'accumulation de ressources et d'organisation de la société. En effet, contre la perspective « substantive » du pouvoir (qui considère le pouvoir comme un attribut de positions, quelque que chose que l'on « détient »), Michel Crozier et Ehrard Friedberg s'affirment de manière résolue comme les tenants d'une perspective « relationnelle » (qui insiste sur l'interaction entre individus dans des circonstances spécifiques). Aussi, contrairement à ce que prétendent les théories substantives qui rattachent le fonctionnement du pouvoir à un système de domination sociale généralisé, permanent et objectif, sans jamais se préoccuper d'apporter la preuve de leur liaison par un examen des processus, ils postulent qu'il ne peut y avoir de lien entre la distribution globale des ressources et les relations de pouvoir, et vont même jusqu'à émettre l'hypothèse qu'il n'existe pas, au moins dans les sociétés complexes, de lieux de pouvoir où s'accumulent davantage de ressources qu'ailleurs, et d'où certains acteurs centraux exercent une influence sur l'ensemble des systèmes d'action. Ce qui les conduit corrélativement à nier l'importance des « luttes politiques » qui constituent pourtant une dimension cruciale de l'action politique ; cette dernière ne se contentant pas de défendre des intérêts multiples à

⁵² Bruno Jobert et Jean Leca, « Le dépérissement de l'État », *op.cit.*, p. 1125. Cet article de plus de cinquante pages reprend en effet, en les amplifiant, l'ensemble des critiques que les chercheurs du CERAT – au premier rang desquels, Bruno Jobert – avaient pu adresser à l'approche organisationnelle.

⁵³ Le numéro de la *Revue française de science politique*, dans lequel paraît l'article de Bruno Jobert et Jean Leca, est ainsi entièrement consacré à des commentaires critiques des principales analyses sociologiques de l'époque – ou du moins de celles ayant des objets d'étude en commun avec les travaux des politistes. Citons ainsi : Frédéric Bon et Yves Schemeil, « La rationalisation de l'inconduite : comprendre le statut du politique chez Pierre Bourdieu », *Revue française de science politique*, 30, 6, 1980, pp. 1198-1228 ; et : Pierre Favre, « Nécessaire mais non suffisante : la sociologie des 'effets pervers' de Raymond Boudon », *ibid.*, pp.1229-1271.

⁵⁴ Bruno Jobert et Jean Leca, « Le dépérissement de l'État », *op.cit.*, p. 1126.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 1141-1142.

l'intérieur d'une institution qui fixe les règles du jeu, ni de viser à la modification de ces règles, mais consistant plus fondamentalement, « à déterminer, maintenir, ou contester le contenu et les frontières mêmes de la communauté au sein de laquelle les groupes sont en compétition »⁵⁶.

En deuxième lieu, c'est la tentative du CSO pour penser l'autonomie du pouvoir à partir du postulat d'une autonomie (plus que) relative des systèmes d'action, qui est accusée de passer littéralement « à côté » de la spécificité du travail politique, dont l'effectivité détermine pourtant les contours, la composition et la fonction de ces systèmes d'action. En effet, afin d'infirmer l'idée selon laquelle le fonctionnement d'une organisation ne pouvait être conçu comme déterminé par l'action de ses supérieurs, elle-même déterminée par l'état des rapports sociaux, le CSO mit en avant le fait que toute organisation se composait d'hommes qui, situés à des positions différentes et ayant des intérêts divergents, étaient des agents « libres », disposant à tout instant d'une capacité de négociation, de calcul et de choix. À partir de l'analyse de cette variété des initiatives possibles, suivant en cela une démarche inductive, les deux sociologues prétendaient parvenir à rendre compte de manière satisfaisante du système lui-même. Ce dernier, considéré comme une « matière sociale » plus importante que la société globale, pouvait d'ailleurs être étudié de manière autonome dans la mesure où il contenait en lui-même ses principes d'explication. Bien que justifiée par le souci louable de mieux définir les relations de pouvoir dans leur spécificité⁵⁷, il n'en demeure pas moins que le fait de ne pas « resituer ces jeux de pouvoir par rapport aux rapports de dépendance et de domination sociale qui en forment le substrat », introduit un « biais sensible » qui se manifeste aussi bien dans l'analyse des enjeux et de la genèse des systèmes, que dans la définition des acteurs pertinents et de leur consistance⁵⁸. Aussi, s'il convient effectivement de fonder l'autonomie du pouvoir, afin de se défaire de toute « logique totaliste », est-il indispensable de se focaliser, à l'instar du CSO, sur le postulat de la liberté des agents face à des structures aveugles ? Ne vaudrait-il pas mieux – c'est du moins ce que suggèrent Jean Leca et Bruno Jobert – poser la spécificité du travail politique vis-à-vis des rapports sociaux de domination⁵⁹?

Enfin, c'est la conception paradoxale du social, qui sert de socle au projet analytique du CSO, qui est désignée comme responsable de l'incapacité – intrinsèque et délibérée – de cette approche à formuler la « question du politique ». Posant incontestablement le problème classique de l'ordre social – c'est-à-dire, « comment des individus socialement construits pour s'opposer sont-ils aussi astreints à des règles de coexistence qui tiennent le chaos en respect ? »⁶⁰ – la conception du social de Michel Crozier et Ehrard suppose « qu'une société moderne complexe, à fortes tendances individualistes, ne peut être connue ni maîtrisée à partir de schémas intellectuels unificateurs et globalisants et que tout effort pour imposer de tels schémas est plus ou moins totalitaire »⁶¹. Ce en quoi ils rejoignent l'anthropologie philosophique d'un Claude Lefort. Cependant, alors que ce dernier estime que l'existence, à côté des multiples formes de représentation d'intérêts, d'une représentation symbolique du « corps social » prétendant produire l'intérêt général et délimiter le champ politique légitime, pose ce qu'il dénomme la « question du politique », c'est-à-dire d'« une structure socio-politique où s'accumulent des moyens en tout genre de domination... au service de ceux qui détiennent l'autorité »⁶², les auteurs de *L'acteur et le système* marquent leur originalité en refusant de considérer le système politique comme un système spécifique ayant vocation (ou prétention) à coordonner les autres systèmes d'action. Définissant comme « politique », « la gestion du capital relationnel disponible dans un système, et les stratégies visant à l'accumuler et le préserver plus qu'à en modifier la répartition », le paradoxe est qu'ils affirment simultanément que « tout est politique », mais qu'il n'y a pas de « centre politique »⁶³. Autrement dit, ils nient au « système politique global » ce

⁵⁶ *Ibid.*, p. 1153.

⁵⁷ Les deux sociologues considèrent en effet « qu'aucune relation sociale ne peut avoir de l'influence sur la lutte pour le pouvoir dans un système d'action tant qu'elle n'a pas été traduite dans les termes mêmes de la relations de pouvoir », et que « seules peuvent être prises en compte les ressources sociales qu'un acteur peut et veut effectivement mobiliser dans les relations propres au système d'action » ; *Ibid.*, pp. 1156-1157.

⁵⁸ *Ibid.* ; ainsi que : Bruno Jobert et Pierre Muller, « L'approche organisationnelle », in Lucien Nizard, Bruno Jobert et Pierre Muller, *Éléments pour une nouvelle approche de l'État dans la France d'aujourd'hui*, op.cit., pp. 30-36.

⁵⁹ Bruno Jobert et Jean Leca, « Le dépérissement de l'État », op.cit., p. 1162.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 1163.

⁶¹ *Ibid.*, p. 1164.

⁶² *Ibid.*, pp. 1164-1165.

⁶³ *Ibid.*, p. 1167.

qu'ils reconnaissent à n'importe quel autre système d'action, c'est-à-dire *un contenu et une fonction propres*. Plus simplement, ils refusent de *penser l'Etat en termes d'Etat*.

C – Le « politique » comme *sens* de la régulation du social : trois déclinaisons de l'analyse « à la française » des politiques publiques

C'est donc notamment la consistance de la réalité étatique que les chercheurs du CERAT s'évertuent à rappeler « au bon souvenir » du CSO. C'est parce qu'il serait sous-tendu par une théorie du « dépérissement de l'Etat » que Bruno Jobert et Jean Leca, en tant que politistes, mettent en garde contre *L'acteur et le système*. Cependant, plus fondamentalement, ce qui est contesté, c'est la négation, et en tous cas la disparition, de la spécificité du « pouvoir politique ». Ce qui est revendiqué par-dessus tout, c'est la reconnaissance de l'existence d'un système politique qui, en tant que système d'action spécifique, non forcément et non uniquement limité à l'Etat – et dont la composition, le contenu et les localisations seraient justement à préciser au terme de l'analyse –, aurait pour fonction particulière d'organiser les différences sociales et de les maintenir en ordre. Aussi, alors que le CSO permet, de par sa méthode et son mode d'analyse, de renouveler la manière d'appréhender l'Etat et son fonctionnement, le CERAT fournit quant à lui le cadre problématique dans lequel peut, voire même doit, s'inscrire toute analyse de l'Etat, si elle ne veut pas sombrer du côté de l'ingénierie sociale et de la gestion⁶⁴. C'est dès lors à partir de cet impératif méthodologique et cette nécessité théorique que se déploie et se développe en France ce mouvement d'ouverture de la « boîte noire » de l'Etat, que constitue l'analyse des politiques publiques. Comme l'écrit Pierre Muller, « L'analyse des politiques publiques [...] est principalement fille de la sociologie des organisations et de la science politique »⁶⁵.

Toutefois, afin de prolonger notre réflexion sur la transformation des formes « pertinentes » de savoir ayant présidé à l'introduction de l'analyse des politiques publiques, nous voudrions – sans qu'il soit pour autant question de minimiser le rôle et l'influence irremplaçables du CSO – privilégier dans ce qui suit, l'explicitation du problème général à partir duquel prit sens et s'est pensée l'analyse des politiques publiques, ainsi que la présentation des principales déclinaisons de ce problème. Ce qui, en l'occurrence, nous impose de souligner que c'est incontestablement la science politique qui permet, comme discipline théorique, l'élaboration de ce cadre de référence pertinent et légitime ; les seules analyses de l'action publique pouvant désormais être reconnues comme telles étant celles qui acceptent de rendre compte de l'action des autorités publiques et gouvernementales à partir du postulat *a minima* qu'il existe une spécificité du pouvoir politique, dont les caractéristiques tout à la fois déterminent et reflètent la nature de l'ordre social. C'est ainsi à l'aune des questionnements et des postulats de la science politique que s'est retrouvé délimité le champ des analyses des politiques publiques. D'un point de vue universitaire, c'est d'ailleurs en tant que composante d'une science politique en voie d'affirmation dans le monde académique, que s'institutionnalise l'analyse des politiques publiques⁶⁶ ; ce dont atteste le *Traité de science politique* dont le quatrième volume est consacré à l'analyse des politiques publiques. Cet affichage général du monopole de la science politique sur l'analyse des politiques publiques ne se fait toutefois pas au prix de l'« exclusion » des sociologues du CSO ; ou du moins pas de ceux qui, s'étant sensibilisés très tôt à la question des processus de « *government* » au travers de la lecture des travaux américains d'analyse des politiques publiques, sont en mesure de trouver leur marque dans ce questionnement politique. C'est tout particulièrement le cas de Jean-Claude Thoénig qui quitte le CSO au cours de cette période, pour fonder le Groupe d'analyse des politiques publiques (GAPP) en 1983, et qui se retrouve responsable de la coordination du quatrième volume du *Traité de science politique* que nous évoquions à l'instant. C'est également lui qui co-rédige le premier manuel d'analyse des politiques publiques, dans lequel il reprend

⁶⁴ Bruno Jobert, « L'Etat en action », *op.cit.*, pp. 654-655.

⁶⁵ Pierre Muller, « Présentation : cinq défis pour l'analyse des politiques publiques », in Pierre Muller et alii, « Forum : enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *op.cit.*, p. 97.

⁶⁶ Notons également au passage que l'analyse des politiques publiques fournit à la science politique – en la rapprochant des raisonnements et des préoccupations de la sociologie – l'opportunité de prendre l'Etat comme objet d'étude selon un mode qui ne soit plus marqué par le raisonnement juridique historiquement dominant, et ainsi de marquer davantage son détachement à l'égard de la tutelle du droit ; cf. notamment : Jean Leca, « La science politique en France », *Revue française de science politique*, 32, 4-5, 1982 ; Pierre Favre, « La connaissance politique comme savoir légitime et savoir éclaté », *Revue française de sociologie*, XXIV, 3, 1983.

les grands traits de sa contribution dans le *Traité* en l'intégrant dans une réflexion plus générale sur le politique⁶⁷.

Précisons dès à présent que l'objectif poursuivi ici n'est bien évidemment pas d'être exhaustif, mais de poser les bases pour une recension des principales formulations auxquelles a pu donner lieu ce problème si caractéristique de l'analyse « à la française » des politiques publiques ; à savoir : celui de la construction politique de l'ordre social. L'espoir est *in fine* – c'est-à-dire par-delà la fin de cette communication – de parvenir, grâce à leur « confrontation », soit à poser un « nouveau » problème, soit à re-poser celui-ci « autrement ». Loin de vouloir « brider » la diversité analytique, qui a certainement constitué une des « richesses » de ce domaine⁶⁸, la perspective est davantage de mettre à profit ce procédé fondamental en science qu'est la « reformulation du problème » ; ainsi que nous y invitent d'ailleurs de nombreuses voix : « Il est essentiel que les spécialistes des politiques publiques identifient avec encore plus de conviction leur projet théorique respectif et affichent une disciplinarité aiguë. Car une boîte à outils sans problème de recherche est aussi stérile qu'un marteau sans maître »⁶⁹. Aussi, allons-nous clore notre propos par une synthétique présentation de ce qui nous semble être les trois principales déclinaisons de ce tropisme problématique de l'analyse « à la française » des politiques publiques⁷⁰. La première, qui hérite grandement de la posture du CSO – certes amendée –, est l'œuvre de Jean-Claude Thoenig, qui se voit en cela secondé au GAPP par Patrice Duran. Les deux autres sont issues d'une scission des perspectives entre les deux principaux jeunes chercheurs du CERAT, c'est-à-dire Bruno Jobert et Pierre Muller. Après la publication en 1987 du toujours canonique *Etat en action*⁷¹, les trajectoires analytiques de ces chercheurs se séparent en effet pour déboucher sur deux formulations sensiblement différentes du problème de la construction politique de l'ordre social.

Avant de les exposer séparément dans leurs différences, nous voudrions tout d'abord tenter d'ébaucher l'explicitation de ce qu'elles auraient, pour ainsi dire, en commun. Tout d'abord, comment se définit « l'ordre du politique » ? Il se pose comme irréductible à l'ordre des rapports de domination sociale, à l'ordre des stratégies systémiques, et plus profond qu'eux. Deuxièmement, en quoi consiste cet élément « politique » ? L'élément « politique » est un élément de la structure de la société, sans en être, pour autant, dans sa nature, une composante substantiellement identifiable. L'élément « politique » est également un élément de structuration de la société ; ce qui n'implique toutefois pas nécessairement qu'il occupe une place, une localisation dans la société, que l'on pourrait qualifier de supérieure ou centrale. Plus précisément, il faudrait dire que le « politique » est au principe d'une genèse sociale, dans la mesure où, sous l'influence de son effectivité, la structure de la société s'incarne dans les rapports de domination et les relations de pouvoirs suivant des séries déterminables ; voire même plus, l'ordre social constitue ces deux types de réalités en s'incarnant, mais n'en dérive pas, car sa construction rend compte du « politique ». Le « politique » est en quelques sortes ce qui constitue le *sens* de l'ordre de la société, le *sens* de sa mise en ordre, ou encore – pour utiliser le concept qui est le plus souvent explicitement utilisé – le *sens* de sa « régulation ».

Selon les analyses « à la française », les diverses politiques publiques censées agir sur les manifestations de cette société qui est – ils en conviennent tous – de plus en plus complexe, de plus en plus fragmentée, et de plus en plus ouverte, n'ont pas de désignation extrinsèque (ainsi que le supposerait une logique

⁶⁷ Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989. En 1983, il compte par ailleurs parmi les fondateurs de *Politiques et management public* qui, avec la *Revue française de science politique* et *Sociologie du travail*, fait partie des rares revues françaises qui publient régulièrement des travaux sur les politiques publiques.

⁶⁸ Jean-Claude Thoenig, « Introduction : contributions à une sociologie des politiques publiques », *L'Année sociologique*, 40, 1990, p. 13.

⁶⁹ Jean-Claude Thoenig, « La quête du deuxième souffle », in Pierre Muller et alii, « Forum », *op.cit.*, p. 105.

⁷⁰ En toute rigueur, sur cette question du traitement du « politique », il faudrait citer une quatrième variante française de l'analyse des politiques publiques, celle de type foucauldien. Cependant, ayant choisi dans le cadre de cette communication de privilégier l'histoire des problèmes de l'analyse française des politiques publiques, la présentation de cet autre courant, paru tardivement et selon d'autres cheminements, nous aurait fait « sortir » de notre parcours historique. Toutefois, en attendant de pouvoir traiter de la manière dont ce courant foucauldien se positionne par rapport aux trois déclinaisons de l'analyse française que nous présentons ici, nous nous permettons à tout le moins de renvoyer ici à : Pierre Lascoumes, « La gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir », *Le portique*, 13-14, 2004, pp. 169-189 ; et : Pascale Laborier et Pierre Lascoumes, « L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'Etat », in Marie-Cécile Naves, Sylvain Meyet et Thomas Ribemont, *Travailler avec Foucault. Retours sur le politique*, L'Harmattan (« cahiers politiques »), 2005, pp. 37-62.

⁷¹ Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

totaliste), ni de signification intrinsèque (comme l'affirmait l'approche organisationnelle), mais un sens, qui est un sens de position. Ce qui est postulé, c'est que la disposition de ces ordres locaux, partiels et fragmentaires n'est imputable à aucun processus mécanique, à aucune combinatoire aléatoire, mais qu'elle renvoie aux caractéristiques structurales du « politique », c'est-à-dire à la structure topologique et relationnelle de l'ordre du « politique ». Pour le formuler d'un trait, nous dirions qu'il nous semble – cette affirmation n'en est bien sûr qu'au stade de l'hypothèse – que l'analyse « à la française » des politiques publiques se reconnaît en ce qu'elle s'apparente grandement à un « structuralisme du politique »⁷². C'est ainsi trois structures du politique, trois logiques de régulation du social, dont nous allons nous efforcer de rendre compte au travers de la présentation de ce que nous avons appelé les trois déclinaisons de l'analyse « à la française » des politiques publiques, et qui proposent comme nous le verrons des théories très différentes de ce qui constitue « l'espace propre du politique ». Toutefois, pour des commodités d'exposition, nous articulerons ces présentations en fonction de la conception de la nature du social et de son articulation avec l'action publique que suppose chacune de ces postures analytiques.

La première de ces déclinaisons, principalement développée au sein du GAPP⁷³, définit l'espace propre du politique comme *l'espace de gestion collective des problèmes publics*, en s'appuyant notamment sur un double constat sociologique et historique : en premier lieu, la crise du modèle de l'Etat-providence a posé la question du lien entre l'existence des problèmes publics et la capacité d'action de l'Etat ; puis, en deuxième lieu, l'efficacité de l'action publique ne requiert plus, comme cela a pu être le cas lors du processus de construction nationale, une forte différenciation des structures du pouvoir politique, mais suppose au contraire que les liens entre les institutions publiques et les acteurs de la société civile soient d'une qualité, d'une étroitesse et d'une densité croissantes. Or, si la séparation entre Etat et société civile perd de sa pertinence et de son utilité pour penser le politique, que faire de l'Etat dans la mesure où la validité de cette séparation était fondée par l'existence même de l'Etat ? L'effritement de cette distinction interroge donc l'Etat ; mais c'est aussi plus largement le politique qui est en question, et dont on peut se demander quel est le domaine propre. N'étant en quelques sortes plus « cantonné » à l'Etat, le domaine du politique a pour principale caractéristique sa dynamique d'extension. Plus précisément, c'est un domaine qui s'étend selon un mode d'emprise qui s'appuie sur des processus sociaux qui dépendent étroitement des propriétés des systèmes d'action – et donc de leurs régulations – comme de celle des problèmes publics. Or, ce qui constitue l'effet émergent d'un système d'action constitué autour d'un problème spécifique affectant l'autorité publique, et appelant sa réaction, c'est justement une politique publique.

Fondamentalement, cette posture interroge le politique du point de vue de l'action ; le propre de l'action étant de se définir tout à la fois comme un mode de connaissance, des orientations normatives, et des conduites sociales. Le politique s'exprime donc au travers d'une action publique qui, visant à résoudre des problèmes dont la dimension est nécessairement collective, combine les acteurs et les structures selon des logiques et des modalités particulières. Une politique publique est dès lors appréhendée comme le produit d'un processus social, se déroulant dans un temps donné, à l'intérieur d'un cadre délimitant le type et le niveau des ressources disponibles à travers des schémas interprétatifs et des choix de valeurs qui définissent la nature des problèmes publics posés et les orientations de l'action. Dans cette perspective, l'ordre social n'est plus recherché pour lui-même, et n'est que le résultat de la capacité à gérer l'action collective, dont les logiques processuelles et institutionnelles s'articulent en fonction et autour de la résolution des problèmes publics. L'ordre du politique est fondamentalement l'ordre de l'action, de la mise en action, et l'originalité profonde du politique, c'est d'être ce qui permet l'ordonnement de

⁷² Parmi une littérature abondante sur le structuralisme, nous renvoyons plus spécifiquement à : Gilles Deleuze, « À quoi reconnaît-t-on le structuralisme ? », in François Châtelet, *La philosophie au XX^{ème} siècle*, Belgique, Marabout (« université »), 1979 (2^{ème} éd. / 1^{ère} éd. 1973), pp. 293-329.

⁷³ Nous nous sommes principalement appuyés sur : Jean-Claude Thoenig, « Présentation », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique* (tome 4 : Les politiques publiques), Paris, PUF, 1985, pp. IX-XIX ; Jean-Claude Thoenig, « Introduction : contributions à une sociologie des politiques publiques », *L'Année sociologique*, 40, 1990, pp. 9-15 ; Patrice Duran, « Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *ibid.*, pp. 227-259 ; Jean-Claude Thoenig, « La quête du deuxième souffle », in Pierre Muller et alii, « Forum », *op.cit.*, pp. 102-107 ; Patrice Duran, « L'analyse des politiques publiques en perspective. De la crise du politique à sa reconstruction », *ibid.*, pp. 108-118 ; Jean-Claude Thoenig, « L'usage analytique du concept de régulation », in Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J. / Maison des Sciences de l'Homme (« droit et société »), 1998, pp. 35-53 ; Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ (« droit et société »), 1999.

l'action collective dans le sens du changement. Ce qui est dès lors privilégié comme objet de recherche, ce n'est pas l'ordre, mais la manière dont les processus de régulation – entendus comme l'ensemble des phénomènes de création, de transformation et de suppression de règles – permettent à l'action collective d'induire le changement.

En deuxième lieu, nous voudrions isoler la perspective analytique poursuivie – presque en solitaire – par Bruno Jobert⁷⁴, et selon laquelle l'espace propre du politique se définit comme *l'espace de légitimation des mécanismes sociaux de différenciation*. Selon cette posture, l'ordre social – principalement entendu comme un état de cohésion sociale dans lequel les tensions et les contradictions qui travaillent tout ensemble social ne menacent pas son identité, d'effondrement et de disparition – est recherché pour lui-même par le politique. De plus, il est affirmé que c'est en fonction de la nature des régulations sociales que se détermine la structuration nécessaire du politique. En s'appuyant sur Jürgen Habermas⁷⁵, Bruno Jobert soutient que ces dynamiques fondamentales de la société renvoient à des mécanismes contradictoires qui s'envisagent selon deux dimensions : d'une part, un processus d'intégration systémique, et d'autre part un processus d'intégration sociale. L'intégration du système désigne les mécanismes par lesquels les actions des différentes unités qui composent le système social sont rendues compatibles, et par lesquels ces sous-systèmes sociaux se rendent aptes à maintenir leur limite et à assurer leur existence en maîtrisant la complexité du monde environnant. Les problèmes d'intégration systémique surgissent ainsi lorsque la différenciation entre ces sous-systèmes est telle qu'elle leur permet d'évoluer à des rythmes et dans des directions différentes, voire incompatibles ; ce qui est d'autant plus problématique qu'il est également posé qu'aucun de ces sous-systèmes ne peut survivre sans interaction suivie avec les autres. L'intégration sociale quant à elle, ne renvoie pas à la société comme un assemblage systémique, mais l'envisage comme monde vécu structuré symboliquement, et structurant les attitudes et valeurs des sujets qui, le composant, sont capables de jugement et d'analyse. L'intégration sociale renvoie à l'ensemble des mécanismes par lesquels les membres d'une société reconnaissent comme légitimes leur appartenance au groupe – ainsi que ses frontières et sa composition – et l'affirmation de l'identité de leur « moi » à partir des normes, valeurs et symboles de cette identité de groupe. Il y a donc problème d'intégration sociale ou de légitimation lorsque les jugements et les croyances de certains sujets ne reconnaissent plus les valeurs et les symboles d'une société donnée, et s'en différencient *via* des élaborations normatives, plus ou moins formelles, plus ou moins normalisatrices, et plus ou moins coercitives.

Aussi, c'est la composition de ces désajustements systémiques et de ces brèches de légitimation qui forme la trame à partir de laquelle, sur laquelle, et en fonction de laquelle, opère l'action du politique. L'hypothèse défendue est que la construction politique de l'ordre social est un processus de gestion de ces contradictions sociales génératrices de conflits sociaux, et d'accommodation de ces dernières avec les principes de légitimité. Cependant, cette action du politique ne peut être envisagée uniquement comme une réponse à des exigences fonctionnelles de maintien de l'ordre social. Les problèmes d'intégration sociale et de régulations systémiques sont traités par le sous-système politique en fonction de sa propre logique d'accumulation, d'extension de son emprise et de préservation des coalitions politiques au pouvoir. Le sous-système politique, qui se voit tout logiquement soumis aux mêmes dynamiques de l'intégration systémique et de l'intégration sociale, s'apparente donc à une problématique, tout autant que stratégique, « courroie de transmission » du processus de construction politique de l'ordre social. La résolution de ce dédoublement des logiques de différenciation sociales est obtenue au travers d'une différenciation structurelle de la construction politique de l'ordre social, dans la mesure où celle-ci s'opère *via* les régulations s'effectuant sur des scènes politiques différenciées, qui s'organisent autour de trois pôles articulés entre eux. Tout d'abord, les régimes de politiques publiques qui définissent les modèles de transaction stabilisée par des règles entre les acteurs sociaux et politiques ; puis, les régulations du sous-système politique qui, conditionnant les régimes de politiques publiques, renvoient aux procédés de construction de la collectivité politique, aux règles et frontières de la compétition politique et aux formes

⁷⁴ Nous nous essentiellement intéressés à : Bruno Jobert, « L'Etat en action », *op.cit.*, pp. 654-682 ; Bruno Jobert, « Introduction : le retour du politique », in Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan (« logiques politiques »), 1994, pp. 9-20 ; Bruno Jobert, « La régulation politique ; le point de vue d'un politiste », in Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J. / Maison des Sciences de l'Homme (« droit et société »), pp. 119-144.

⁷⁵ Jürgen Habermas, *Raison et légitimité*, Paris, Payot, 1978.

de construction des coalitions politiques ; et enfin, les régimes de citoyenneté⁷⁶ qui donne forme à une configuration particulière des modes de légitimation sans lesquels ne peuvent pas fonctionner les autres composantes de la régulation politique. À cette structure tripolaire du politique, il faut ajouter le quatrième élément que constituent les forums, et où prédominent les débats et controverses autour du sens des politiques publiques. Au final, selon cette perspective, la dynamique de la construction politique de l'ordre social est fonction de la sensibilité différentielle de ses différentes composantes aux changements sociaux.

La troisième et dernière déclinaison de cette problématisation de la construction politique de l'ordre social est représenté par Pierre Muller et la dénommée analyse cognitive des politiques publiques⁷⁷. L'espace propre du politique y est défini comme *un espace de production indistinctement cognitive et normative d'un rapport au monde*. En écho avec les travaux de T. Luhmann⁷⁸ et de Jürgen Habermas⁷⁹, mais surtout dans le prolongement des réflexions d'un autre chercheur du CERAT, Yves Barel⁸⁰, cette approche postule que plus la complexité des sociétés modernes s'intensifie, plus s'accroît leur capacité d'action sur le monde et sur elles-mêmes, et plus se pose pour elles le problème de la construction de leur référence au monde. Elles se caractériseraient ainsi de manière croissante par leur caractère autoréférentiel et donc par la nécessité de trouver en elles-mêmes le sens de leur action sur le monde et le fondement de leur historicité. De fait, la construction de ce rapport au monde passerait nécessairement par la production d'une forme d'altérité de la société par rapport à elle-même, d'une altérité qui lui permettrait notamment de mettre en cohérence, en les hiérarchisant autour d'une structure de normes centrales, les différents problèmes qui émergent ; en termes plus simples, de se mettre en ordre et de se penser comme totalité. Or, cette forme d'altérité consiste essentiellement en l'action que la société exerce sur elles-mêmes, constituée en tout premier lieu par les politiques publiques.

Aussi, dans cette conception de la structure du politique, les problèmes et la question de leur résolution sont secondaires par rapport à la dimension cognitive de l'action publique. En effet, un des postulats de cette approche est que la relation entre action publique et problèmes est plus complexe que ne le suggère l'idée selon laquelle les politiques publiques serviraient principalement à résoudre des problèmes⁸¹. Le problème apparaît davantage comme un prétexte, ou du moins dans une position seconde, voire instrumentale, par rapport à la production d'une vision du monde qu'implique une politique publique. Plus précisément, chaque politique publique, étant porteuse d'une idée du problème, d'une représentation des groupes sociaux concernés et d'une théorie du changement social, forme *de facto* un ensemble, un référentiel, qui constitue un espace de sens donnant à « voir » le monde. C'est dans la mesure où elles se présentent comme des espaces au sein desquels différents types d'acteurs construisent et expriment un rapport au monde – renvoyant à la manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être – que les politiques publiques relèvent de l'action du politique, et contribuent à la construction politique de l'ordre social. C'est en tant qu'elles sont les vecteurs de la production de ces cadres d'interprétation du monde, qui sont indistinctement des schémas causaux du réel et des modèles normatifs d'action, que les politiques publiques régulent le social. Ainsi, alors que le « politique », dans les versions précédentes de construction politique de l'ordre social, s'apparentait respectivement à *une logique d'action collective* et à *un agencement structurel d'arrangements institutionnels*, il prend ici la forme d'*une fonction de production cognitive*.

⁷⁶ Il emprunte spécifiquement cette notion à : Jane Jenson et S.D. Philipps, « Regime shift : new citizenship practices in Canada », *Revue internationale d'études canadiennes*, 14, 1996, pp. 112-135.

⁷⁷ Nous nous sommes principalement appuyés sur : Pierre Muller, « Présentation : cinq défis pour l'analyse des politiques publiques », in Pierre Muller et alii, « Forum », *op.cit.*, pp. 96-102 ; Pierre Muller, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50, 2, 2000, pp. 189-208.

⁷⁸ Sur T. Luhmann, cf. : Yannis Papadopoulos, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995.

⁷⁹ Cf. tout particulièrement : Jürgen Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987.

⁸⁰ Cf. notamment : Yves Barel, *La quête du sens. Comment l'esprit vient à la cité*, Paris, Seuil, 1987 ; et : Yves Barel, « Pourquoi existe-t-il quelque chose plutôt que rien », in Michel Amiot, Isabelle Billiard et Lucien Brams (dir.), *Système et paradoxe. Autour de la pensée d'Yves Barel*, Paris, Seuil, 1993.

⁸¹ Essentiellement car les politiques publiques ne sont pas en mesure à proprement parler de « résoudre » les problèmes. En effet : personne ne s'accorde sur la définition des problèmes ; il n'y a pas de consensus sur la chaîne causale qui produit le « symptôme à traiter » ; et enfin, on est généralement dans l'incapacité de mesurer sérieusement les effets de l'action publique sur la société.

Il s'agit même d'une fonction *globale* de production cognitive. En effet, cette approche soutient que l'élaboration de ces référentiels ponctuels, locaux, sectoriels, ne s'effectue pas de manière libre, c'est-à-dire en dehors de toute prédétermination quant à leur contenu. L'hypothèse qui est avancée, c'est que le référentiel d'une politique publique doit se transformer quand apparaît une dissonance avec le référentiel global d'une société⁸². Toutefois, cette forme de détermination au changement est en même temps sujette à une très forte indétermination sur les modalités concrètes de construction de nouvelles matrices cognitives et normatives, et sur le rythme du changement. De plus, cette nécessité n'existe formellement qu'à partir du moment où des acteurs politiques, administratifs, professionnels et scientifiques – selon des logiques renvoyant à l'état des rapports sociaux de domination et/ou des relations de pouvoir – « disent la nécessité » de la transformation du rapport global-sectoriel, c'est-à-dire la traduisent, la construisent et la mettent en sens.

Conclusion : que peut-il advenir de la question de l'ordre ?

L'analyse des politiques publiques ne peut donc être résumée à une production concurrentielle du « bon » concept. Les problèmes agitant les analyses anglo-saxonnes et françaises ne sont pas similaires, et ne l'ont jamais été, et posent un inévitable problème scientifique. Il nous semble en effet que ces différences de *problématisation* de l'analyse des politiques publiques, si elles ne rendent pas impossible le dialogue entre continents, doivent être prises en compte lors de l'appréhension des questionnements relatifs aux débats en cours dans la sous-discipline, ainsi qu'aux résultats avancés par les différents travaux de recherche. À titre d'exemple, les incessants débats sur la place et l'influence du *politics* peuvent être efficacement éclairés à la lumière de notre propos. Ainsi, lorsque Dominique Lorrain et Jean-Claude Thoenig (1989) s'affrontent sur la question « *does local politics matter ?* », c'est bien plus une incompréhension liée à des problématisations générales qui se donne à voir, qu'un affrontement de concepts ou de résultats empiriques. En effet, alors que Dominique Lorrain n'a cessé d'affirmer que son travail empirique ne lui permet pas d'établir de différences dans la gestion des services publics municipaux en fonction des appartenances politiques des équipes dirigeantes⁸³, Jean-Claude Thoenig maintient l'idée d'une influence du *politics* sur le *policies*, en affiliant cette influence, par exemple, à l'impact des cycles électoraux (p. 117), mais surtout en identifiant le politique comme un élément présent quel que puisse être la réalité des différences et des similarités de gestion d'une municipalité à l'autre. Le politique, dans la conduite de l'action publique, renvoie pour Jean-Claude Thoenig à la régulation du local. L'adoption « des modes d'allocation particulières des ressources municipales » (p. 118), la mise en place d'un « dispositif institutionnel à base de relais associatifs et d'organes semi-dépendants » destinés à mieux contrôler les territoires (p. 119), l'apparition de normes d'action publiques « générées par les initiatives locales elles-mêmes » (p. 119), sont autant de marque de l'influence du politique, entendu comme gestion de l'action locale. Pour Thoenig, « les critères habituels de 'politics', c'est-à-dire l'utilisation de clivages soit socioprofessionnels soit partisans, n'expliquent pas tout et peut-être pas l'essentiel » (p. 120). Mais qu'est-ce donc que l'essentiel ? Non pas saisir si oui ou non le *politics* est bien vivant et influent, à la manière des *policy sciences* anglo-saxonnes, mais comprendre à travers l'étude des politiques – et donc, du politique – à l'échelle locale, les évolutions de l'ordre global. Ainsi, Jean-Claude Thoenig note que « de temps à autre les politiques locales sont secouées par des phénomènes que l'on pourra utiliser comme des révélateurs cliniques du milieu » (p. 122), comme ce fut le cas notamment pour l'intégration européenne⁸⁴.

⁸² Pour ce qui est de la succession historique des référentiels globaux, de l'impensé analytique que constitue le « global » et des critiques portant sur la substantialité et la radicalité de la « nouveauté » du référentiel global, nous nous contenterons ici de renvoyer respectivement à : Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques », *op.cit.*, pp.196-197 ; Yves Surel, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 50, 2, 2000, p.248 ; Pierre Lascoumes, « L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp.334-335.

⁸³ Une thèse qu'il défend par ailleurs dans Dominique Lorrain (1989), « Parler vrai ou produire juste », *Politix*, 2, 7-8, pp. 91-103.

⁸⁴ Sur cette approche, cf. : Smith, 1995.

Ce « souci », propre à l'approche française des politiques publiques ne cesse de se réaffirmer, même chez les plus fidèles lecteurs des travaux anglo-saxons. Ainsi, lorsque Bruno Palier et Yves Surel (2001) proposent d'envisager les « dimensions » du politique, ces derniers semblent également en proie aux fantômes de « l'école française ». Les deux auteurs conçoivent l'influence du politique en trois temps, tous appliqués à leurs travaux de thèse. « La » politique serait ainsi affaire de *politics* (élections, opinions), de *policy* (lutte bureaucratique, mise à l'agenda, influence) et *polity* (les politiques comme témoin de l'ordre social). Si les deux premiers piliers s'appuient largement sur les travaux anglo-saxons en termes de coalitions de cause⁸⁵, de vote-sanction⁸⁶, ou de paradigmes de politiques publiques⁸⁷, il est intéressant d'observer que la troisième dimension (*polity*) est intégralement référencée par des travaux français. Or, c'est précisément cette dimension qui constitue pour Palier et Surel « l'essence même du politique » (Palier et Surel 2001, p. 63), et les conduits à célébrer l'entrée de l'analyse des politiques publiques dans la question du politique :

« D'une analyse essentiellement centrée sur les processus caractéristiques d'une politique publique, où le politique intervenait comme un espace séparé susceptible d'influencer l'inscription sur l'agenda et la prise de décision, l'analyse des politiques publiques est (re-) venue *récemment* à des thématiques plus générales où l'action publique peut être pensée comme un élément à part entière de la régulation et de l'intégration sociales, notamment par le biais de l'approche cognitive et normative »⁸⁸.

Ce type d'écrit indique parfaitement que l'enjeu d'un dialogue entre travaux anglo-saxons et approche française de l'analyse des politiques publiques dépasse largement le cadre d'une production des concepts « adéquats » ou « pertinents ». Les deux contextes intellectuels marquent indéniablement les préoccupations attachées à l'étude de l'action publique de chaque côté de l'Atlantique et ne peuvent être ignorées. Mais en fin de compte, la persistance des appels à la compréhension de l'ordre global, qu'il se limite ou non à l'Etat, posent sans jamais l'expliciter une question qui apparaît fondamentale au terme de notre réflexion : que peut-on *demande* à l'analyse des politiques publiques et à ses concepts ? La sous-discipline est-elle en mesure d'apporter les outillages conceptuels en mesure de satisfaire les problématiques liées à l'ordre et à ses mécanismes de régulation et de reproduction ? N'est-elle pas en proie à un éternel regret, celui de la fuite du « global », qui finira par devenir une figure de styles parmi d'autres, se limitant à un hommage poli aux pionniers français ? Ainsi, lorsque Jean Leca et Pierre Muller (2008) se demandent jusqu'où peut être poussée la spécificité de l'analyse des politiques publiques françaises, il nous semblerait plus opportun de se demander comment elle peut parvenir à maintenir cette spécificité dans un contexte où l'usage dominant des concepts issus de problématisations *autres* pose clairement la question d'un abandon possible des questions de l'ordre et de la régulation ? Sans apporter de réponses à cette question, il nous semble que se pose ici une question salutaire pour qui souhaite aborder sérieusement l'analyse des politiques publiques. Baliser le champ des questions auxquelles celle-ci aura du mal à répondre, nous semble une manière paradoxale d'en fortifier l'usage et d'éclaircir des concepts, souvent riches et toujours perfectionnés, qu'elle offre à l'analyse des et du politique(s). Rappelons pour conclure que l'inquiétant et inévitable corollaire de cet abandon, pour ceux qui entendraient conserver les outils analytiques des politiques publiques, serait bien entendu l'obligation de trouver un *nouveau* problème. Car sans problème, il n'existe pas de science.

⁸⁵ Paul Sabatier et Hank Jenkins Smith (1993), « The advocacy coalition framework », in Sabatier Jenkins-Smith.

⁸⁶ Weaver, R. Kent (1986), « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6, pp. 371-398.

⁸⁷ Peter Hall (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25, 3, pp. 275-296.

⁸⁸ Palier et Surel, 2001, p. 67.

Références bibliographiques mobilisées:

- Barel Y. (1987), *La quête du sens. Comment l'esprit vient à la cité*, Paris : Seuil.
- Barel Y. (1993), « Pourquoi existe-t-il quelque chose plutôt que rien », in Michel Amiot, Isabelle Billiard et Lucien Brams (dir.), *Système et paradoxe. Autour de la pensée d'Yves Barel*, Paris : Seuil.
- Behn, R. D. (1981), « Policy Analysis and Policy Politics », *Policy Analysis*, 7, 2, pp. 199-226.
- Bezes P. et alii. (2005), *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la Cinquième République*, Paris : La Découverte.
- Bobrow D. B., Eulau H., Landau M., Jones C. O., Axelrod R. (1977), « The Place of Policy Analysis in Political Science: Five Perspectives », *American Journal of Political Science*, 21, 2, pp. 415-433.
- Brunner R. (1991), « The policy movement as a policy problem », *Policy sciences*, 24, 65, pp. 65-98.
- Cobb R.W., Elder C.D. (1972), *Participation in American Politics : the Dynamics of the Agenda-Buildings*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Commaille J. et Jobert B. (1998), « Introduction. La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance », in Commaille J. et Jobert B. (dir.) (1998), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris : L.G.D.J. / Maison des Sciences de l'Homme (« droit et société »), pp. 11-32.
- Crozier M. et Thoenig J-C. (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, XVI, 1, 1975, pp. 3-32.
- Crozier M. et Friedberg E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris : Seuil.
- Crozier M. (1996), « Comment je me suis découvert sociologue. Réflexions sur un apprentissage qui ne sera jamais terminé », *Revue française de science politique*, 46, 1, pp.80-95.
- Deleuze G. (1979), « À quoi reconnaît-on le structuralisme ? », in François Châtelet, *La philosophie au XX^{ème} siècle*, Belgique : Marabout (« université »), pp. 293-329.
- Dulong D. (1997), *Moderniser la politique : aux origines de la Cinquième République*, Paris : L'Harmattan (« logiques politiques »)
- Duran P. (1990), « Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *L'Année sociologique*, 40, pp. 227-259.
- Duran P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ (« droit et société »).
- Favre P. (1983), « La connaissance politique comme savoir légitime et savoir éclaté », *Revue française de sociologie*, XXIV, 3.
- Forester J. (1993), *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism*, New-York: Sunny press.
- Garson G. D. (1981), « From Policy Science to Policy Analysis: A Quarter Century of Progress? », *Policy Studies Journal*, 9, 4, pp. 535-544.
- Habermas J. (1978), *Raison et légitimité*, Paris : Payot.
- Habermas J. (1987), *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris : Fayard.
- Hall P. A. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25, 3, pp. 275-296.
- Hall P. A. et Taylor C. R. (1996), « Political science and the three neo-institutionalism », *Political Studies*, 44, 5, pp. 936-957.
- Hassenteufel P. Smith A. (2002), « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *Revue française de science politique*, 52, 1, pp. 53-73.
- Hecló H. (1972) « Policy Analysis », *British Journal of Political Science*, 2, 1, pp. 83-108
- Hecló H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale: Yale University Press.
- Horowitz I. F. (1970), « Policy Sciences and Social Science Mandarins : Policymaking as a Political Formula », *Policy Sciences*, 1, 3, 339-360.
- Jenson J. et Philipps S.D. (1996), « Regime shift : new citizenship practices in Canada », *Revue internationale d'études canadiennes*, 14, pp. 112-135.
- Jobert B. (1976), « L'essentiel est le résidu (bis). Pour une critique de l'analyse systémique stratégique », *Revue française de sociologie*, XVII, 4, pp. 633-640.

- Jobert B. (1985), « L'Etat en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 35, 4, pp. 654-682.
- Jobert B. (1994), « Introduction : le retour du politique », in Jobert B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris : L'Harmattan (« logiques politiques »), pp. 9-20.
- Jobert B. (1996), « Le retour tâtonnant de l'État », in d'Arcy F. et Rouban L. (dir.), *De la V^e République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris : Presses de Sciences Po, pp. 315-328.
- Jobert B. (1998), « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in Commaille J. et Jobert B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris : L.G.D.J. / Maison des Sciences de l'Homme (« droit et société »), pp. 119-144.
- Jobert B., Leca J. (1980), « Le dépérissement de l'État. À propos de L'acteur et le système de Michel Crozier et Ehrard Friedberg », *Revue française de science politique*, 30, 6, pp. 1125-1180.
- Jobert B., Muller P. (1977) « L'approche organisationnelle », in Nizard L., Jobert B. Muller P. (dir.) *Eléments pour une nouvelle approche de l'Etat dans la France d'aujourd'hui*, Grenoble, Institut d'Études Politiques de Grenoble / CERAT
- Jobert B., Muller P. (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris : PUF (« recherches politiques »).
- Jones C. O. (1970), *An introduction to the study of public policy*, Belmont: Duxbury Press.
- Kingdon J. (1989), *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed. 2003), New York: Longman.
- Kramer F. A. (1975), « Policy Analysis as Ideology », *Public Administration Review*, 35, 5, pp. 509-517.
- Laborier P. et Lascoumes P. (2005), « L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'Etat », in Marie-Cécile Naves, Sylvain Meyet et Thomas Ribemont, *Travailler avec Foucault. Retours sur le politique*, L'Harmattan (« cahiers politiques »), pp. 37-62.
- Lascoumes P. (1996), « L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris : PUF.
- Lascoumes P. (2004), « La gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir », *Le portique*, 13-14, pp. 169-189.
- Lasswell H. D. (1951, traduction française), « Les sciences de la politique aux Etats-Unis », in Lasswell H. D. Lerner D. (eds), *Les "Sciences de la politique" aux Etats-Unis*, Paris : A. Colin, pp. 1-18.
- Lasswell H. D. (1970), « The emerging conception of policy sciences », *Policy Sciences*, 1, 1, pp. 3-14.
- Lasswell H. D. (1971) *A Pre-View of Policy Sciences*, New York: American Elsevier.
- Lazarsfeld P. F. (1975), « The Policy Science Movement (An Outsider's View) », *Policy Sciences*, 6, pp. 211-222.
- Leca J. (1982), « La science politique en France », *Revue française de science politique*, 32, 4-5.
- Leca J. et Muller P. (2008), « Y-a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », in Giraud O. Warin P. (dir), *Politiques publiques et démocratie*, Paris : La Découverte, pp. 35-72.
- Lorrain D., Thoenig J-C, Urfalino D. (1989) « Does local politics matter ? », *Politix*, 2, 7, pp. 115-123.
- Lindblom C. (1958), « Policy Analysis », *The American Economic Review*, 48, 3, pp. 298-312.
- Lindblom C. (1959), « The Science of 'Muddling Through' », *Public Administration Review*, 19, 2, pp. 79-88.
- Lowi T. (1972), « Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review*, 32, 4, pp. 298-310.
- Lowi T. (1992), « The State in Political Science: How We Become What We Study », *American Political Science Review*, 86, 1, pp. 1-7.
- Mc Adams J. (1984), « The anti-policy analysts », *Policy Studies Journal*, 13, 1, pp. 91-101.
- Mény Y. et Thoenig J-C. (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF.
- Muller P. (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure A., Pollet G. et Warin Ph., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- Muller P., Thoenig J-C., Duran P., Majone G., Leca J. (1996), « Forum : enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 46, 1, pp. 96-133.
- Muller P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50, 2, pp. 189-208.

- Nizard L. (1977), « L'approche wéberienne et l'approche marxiste », in Nizard L., Jobert B. Muller P. (dir.) *Éléments pour une nouvelle approche de l'Etat dans la France d'aujourd'hui*, Grenoble : Institut d'Études Politiques de Grenoble / CERAT, pp. 11-21.
- Padioleau J-G. (1982), *L'Etat au concret*, Paris : PUF.
- Palier B. et Surel Y. (2001), « Le politique dans les politiques », *Espace Temps*, 76/77, pp. 31-54.
- Palier B. et Surel Y. (2005), « Les trois 'I' et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, 55, 1, pp. 7-32.
- Papadopoulos Y. (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Poulantzas N. (1972), *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris : Maspero.
- Pierson P. (2000), « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94, 2, pp. 251-267.
- Rein M. White S. H. (1977), « Policy Research: Belief and Doubt », *Policy Analysis*, 3, 2, pp. 239-271.
- Sabatier P. Jenkins-Smith H. (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder : Westview Press.
- Schmidt M. (1996), « When parties Matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy », *European Journal of Political Research*, 30, pp. 155-183.
- Schram S. F. (1995), « Against Policy Analysis: Critical Reason and Poststructural Resistance », *Policy Sciences*, 28, 4, pp. 375-384.
- Simon H. (1957 et 1983), *Administrative Behavior : a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, Macmillan; pour la traduction française : *Administration et processus de décision*, Paris: Economica.
- Smith A. (1995), *L'Europe politique au miroir du local*, Paris : l'Harmattan.
- Surel Y. (2000), « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 50, 2.
- Thoenig J-C. (1985), « Présentation » et « L'analyse des politiques », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique* (tome 4 : Les politiques publiques), Paris : PUF, pp. IX-XIX, et pp. 1-59.
- Thoenig J-C. (1990), « Introduction: contributions à une sociologie des politiques publiques », *L'Année sociologique*, 40, pp. 9-15.
- Thoenig J-C. (1998), « L'usage analytique du concept de régulation », in Commaille J. et Jobert B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris : L.G.D.J. / Maison des Sciences de l'Homme (« droit et société »), pp. 35-53.
- Torgerson D. (1985), « Contextual Orientation in Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell », *Policy Sciences*, 18, pp. 241-261.
- Tribe L. H. (1972), « Policy Science: Analysis or Ideology? », *Philosophy and Public Affairs*, 2, 1, pp. 66-110.
- Weaver, R. Kent (1986), « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6, 371-398.
- Weiss C. (1977), « Research for Policy's Sake: the Enlightenment Function of Social Research », *Policy Analysis*, 3, 4, pp. 531-546.
- Wildavsky A. (1980), *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*, London : Macmillan.