



KNOW & POL
Knowledge and Policy
in education and health sectors

L'analyse des politiques publiques : Un panorama

Hugues Draelants
Christian Maroy

Revue de la littérature (partie 1)

**Revue de la
littérature**

Juin 2007

Table des matières

1.	Crise de l'Etat Providence et origines intellectuelles : l'APP, une « pensée de crise »	3
1.1	<i>Science politique et analyse des politiques publiques : ruptures et avancées.....</i>	<i>4</i>
2.	Les différents courants et approches théoriques de l'analyse des politiques publiques	5
2.1	<i>L'analyse des politiques publiques centrée sur les théories de l'Etat.....</i>	<i>6</i>
2.2	<i>L'explication du fonctionnement de l'action publique</i>	<i>7</i>
2.3	<i>L'évaluation des effets de l'action publique.....</i>	<i>9</i>
3.	L'analyse cognitive des politiques publiques : une sociologie politique de l'action publique ..	11
3.1	<i>Un dépassement de l'approche séquentielle</i>	<i>11</i>
3.2	<i>Une complexification du sens attribué à l'action publique.....</i>	<i>12</i>
3.3	<i>Des concepts différents, une visée commune</i>	<i>14</i>
4.	Débats actuels au cœur de l'analyse des politiques publiques	20
4.1	<i>Un pluralisme explicatif ou la recherche d'une articulation entre différentes variables</i>	<i>20</i>
4.2	<i>Une faible réflexivité méthodologique</i>	<i>21</i>
4.3	<i>Analyse des « politiques publiques » ou sociologie de « l'action publique » ?</i>	<i>22</i>
	Bibliographie	23

L'analyse des politiques publiques, un panorama

Hugues Draelants
Christian Maroy

Comme en témoigne le récent dictionnaire des politiques publiques paru aux presses de Science po, l'analyse des politiques publiques (APP) est désormais configurée et reconnue comme une discipline relativement autonome. Pour plusieurs des auteurs phares de cette discipline (voir en particulier Duran), l'APP peut aujourd'hui constituer le socle d'une véritable sociologie de l'action publique.

1. Crise de l'Etat Providence et origines intellectuelles : l'APP, une « pensée de crise »

Historiquement, l'intérêt pour l'APP s'enracine dans le contexte de l'idée d'une « crise de l'Etat Providence » (Duran, 1996, 2004). En effet, si le concept de *policy analysis* apparaît aux Etats-Unis pour la première fois en 1958, sous la plume de Charles E. Lindblom, le projet d'une *policy analysis* resurgit dans l'ensemble du monde occidental à la faveur de la crise économique et politique que les sociétés industrielles avancées connaissent à partir des années 1960 et 1970. La crise économique mène alors progressivement à la remise en question du modèle même de l'Etat providence qui avait fondé jusque-là la légitimité de l'intervention publique. La crise est également politique car elle nourrit les désillusions par rapport à la croyance dans la capacité des autorités publiques à gérer de manière efficace et efficiente les affaires publiques. Bref, à l'image d'un Etat providence et dominateur succède l'image d'un Etat fragile et indécis. C'est dans ce contexte¹ que se généralise un intérêt pour l'APP : « La nature des débats les plus prégnants au cours des années 1970 et 1980 sur les thèmes de la 'gouvernabilité' des démocraties et de la 'crise de l'Etat-providence' explique à maints égards l'attrait et l'intérêt pour une réflexion qui prend ouvertement pour thème d'étude, l'action des pouvoirs publics. » (Duran, 1996, p. 110).

Son attrait, considère Duran, a été en quelque sorte de faire croire qu'à défaut d'avoir une maîtrise pratique du monde, on pouvait au moins s'en donner une maîtrise intellectuelle. « Le désenchantement de la politique tel qu'il ressortait des premières analyses était aussi sa rationalisation. Les échecs des politiques de l'Etat-providence devenaient enfin rationnels, c'est-à-dire recevables d'explications fondées en raison. On brisait ainsi avec l'ignorance entourant les choix politiques quant à la réalité de leurs effets pratiques, en même temps qu'on entendait curieusement les sirènes de la fin des idéologies nous chanter que l'orientation partisane des politiques avait moins de sens et

¹ Pour une présentation détaillée voir aussi le chapitre premier de l'ouvrage de Mény et Thoenig (1989).

d'importance que les mécanismes d'opérationnalisation à travers lesquels elles étaient produites, au risque de consacrer un discrédit des valeurs » (ibid., p. 109). Dès lors, « la rhétorique des effets pervers était devenue le mythe porteur de l'analyse des politiques publiques, et l'incrémentalisme la seule morphologie de l'action publique. » (idem).

L'analyse des politiques publiques a donc constitué « une pensée de crise », elle a d'ailleurs contribué à entériner cette vision désenchantée de l'Etat. Aujourd'hui cependant, estime Duran, l'heure n'est plus à la critique décapante de l'arrogance gestionnaire pétrie de certitudes. L'APP doit maintenant participer à la reconstruction d'un politique toujours entachée d'inefficacité, mais qui cherche à préciser tout à la fois les principes et les conditions de sa légitimité, et l'espace qui lui est propre. Désormais, les problèmes de l'action publique ne peuvent se limiter à la seule question de son efficacité mais s'interroger sur la démocratie et la participation, la constitution de l'espace public et réinvestir les questions de légalité et de légitimité longtemps tenues pour secondaires. C'est pour ces raisons que Duran considère que l'analyse des politiques publiques peut aujourd'hui être « le socle de la constitution d'une véritable sociologie de l'action publique » (1996).

1.1 Science politique et analyse des politiques publiques : ruptures et avancées

« Originellement formulée aux Etats-Unis comme un ensemble de dispositifs de recherche ayant pour ambition de fournir les recettes du "bon" gouvernement, la *policy analysis* s'est progressivement éloignée de son orientation opérationnelle pour devenir une discipline à part entière de la science politique » (Muller et Surel, 1998). Les politiques publiques constituent en effet désormais un niveau d'interprétation spécifique de l'activité politique. Toutefois, l'APP balance toujours entre approche prescriptive des politiques publiques (*knowledge in the policy process*) et approche descriptive des politiques publiques (*knoweldge of the policy process*).

Avant de présenter les différents courants d'analyse des politiques publiques, précisons quelque peu les rapports entretenus entre la *policy analysis* (ou analyse des politiques) en général et la science politique (analyse du politique). Car, comme Muller (2000) le relève, l'analyse des politiques publiques a engendré une série de ruptures par rapport à l'étude classique de l'Etat : « l'analyse des politiques a contribué à renouveler de manière spectaculaire un certain nombre d'interrogations fondamentales de la science politique, à commencer par celles concernant la nature du pouvoir politique, parce qu'elle a conduit à *sociologiser* l'analyse de l'Etat. » (Muller, 2000, p.189). Ces ruptures doivent être entendues comme des avancées par rapport à la perspective orthodoxe d'analyse du politique.

Une première rupture identifiée par Muller se situe dans le renversement qu'opère l'analyse des politiques publiques en saisissant l'Etat à partir de son action (ou de ses

outputs et si possible de ses *outcomes*²). Rappelons que l'approche politologique classique analyse l'activité politique d'abord du point de vue de ses inputs (par ex. la dimension de la compétition politique) (Muller et Surel, 1998). Les analystes des politiques publiques ne vont plus hésiter à ouvrir « la boîte noire de l'Etat » en s'interrogeant non plus seulement sur ses déterminants mais aussi sur son fonctionnement. L'analyse des politiques publiques permet ainsi de sociologiser notre regard sur l'Etat et de dépasser les approches traditionnelles davantage juridiques.

« (...) [L]'analyse des politiques publiques a montré – de manière sans doute définitive – que les fonctions de gouvernement sont irréductibles aux processus de représentation politique et que l'on ne peut pas « déduire » le contenu et les formes des activités gouvernementales (en tant qu'activités spécifiques) des caractéristiques de la "politique électorale". » (Muller, 2000, p.190). Ainsi, *a contrario* des représentations de sens commun, de nombreuses études ont montré combien est complexe la relation entre alternance politique et changement du contenu des politiques publiques (*ibid.*).

Observer l'Etat par le bas et en détail (les « rouages ») plutôt que par le haut et en bloc n'est pas anodin. En effet, l'étude des politiques publiques a ainsi jeté un doute sur la rationalité de l'action publique. Muller considère qu'il s'agit là d'une seconde rupture dont l'impact occasionna une remise en cause encore plus importante de la perspective traditionnelle (Muller, 2000). Les résultats et la mise en œuvre de l'action publique apparaissent désormais irréductibles à la phase de décision. Celle-ci ne peut être appréhendée comme un « moment » précisément situable, mais constitue davantage un processus insaisissable au cours duquel des acteurs multiples et divers vont participer à une sorte de décantation progressive des choix (socialement construits) en mobilisant de façon peu cohérente des informations et des données de nature incommensurable (politiques, économiques, affectives...) (*ibid.*).

2. Les différents courants et approches théoriques de l'analyse des politiques publiques

Pour présenter les divers courants et approches théoriques de l'analyse des politiques publiques, nous nous appuyons sur la typologie proposée par Knoepfel, Larrue et Varone (2001). Ceux-ci distinguent en effet trois grands courants dans l'analyse des politiques publiques :

1. l'analyse des politiques publiques centrée sur les théories de l'Etat ;

² Par *output*, on entend les actes de mise en œuvre d'une politique publique (Knoepfel, *et al.*, 2001), le terme *outcome* de manière plus large que les effets visés par la politique renvoie à « l'ensemble des changements dans la société et l'environnement naturel qui sont causalement imputables à des politiques publiques » (p.101). Littéralement « *outcome* » représente en effet ce qui « sort » de l'activité étatique. « On y comprend les effets visés et non voulus, souhaités et non souhaitables, directs et indirects. » (p.102).

2. l'explication du fonctionnement de l'action publique ;
3. l'évaluation des effets de l'action publique.

2.1 L'analyse des politiques publiques centrée sur les théories de l'Etat

Knoepfel et al. (2001) considèrent qu'un premier courant de l'analyse des politiques publiques est centré sur les théories de l'Etat. Les tenants de ce courant seraient à la recherche de l'essence même de l'action publique. Dans cette perspective, les politiques publiques sont étudiées comme des « révélateurs » de sa nature, la visée déployée est d'abord interprétative, on s'interroge sur le rôle de l'Etat dans la société. Il s'agit d'un courant dominé et revendiqué par les sciences politiques qui associe l'approche des politiques publiques à la philosophie politique et aux grandes questions relatives à la théorie de l'Etat.

L'origine géographique de ce courant est européenne et plus spécifiquement française. Les auteurs qui s'en revendiquent puisent leurs sources intellectuelles notamment chez Max Weber et plus généralement ensuite dans la lignée des réflexions sur la théorie de l'Etat en Europe. Knoepfel et ses collègues y situent des auteurs tels que Mény et Thoenig (1989) ou encore Jobert et Muller (1987). Ce courant se divise lui-même en différentes familles de pensée, Mény et Thoenig distinguent ainsi 3 « modèles théoriques » :

- Premièrement celui de **l'Etat au guichet** qui conçoit les politiques publiques comme des réponses à des demandes sociales. Dans le cadre de ce modèle théorique, l'analyse se place dans une perspective d'optimisation des choix collectifs et des comportements des « bureaucrates », c'est notamment la perspective adoptée par l'école du « *public choice* », qui recourt à la théorie de la rationalité limitée. Par exemple, selon cette conception, l'absence d'une politique publique dans un domaine quelconque témoignerait du fait qu'il n'existe pas de problème public à résoudre.
- Un second modèle analyse **l'Etat**, en tant qu'**instrument** au service soit d'une classe sociale (approche *néo-marxiste*) soit de groupes spécifiques (approche *néo-managériale*, inspirée de la sociologie des organisations). Ce type d'analyse met en évidence la faible autonomie de l'Etat vis-à-vis des intérêts particuliers. Dans cette optique, un problème social ne peut devenir un problème public que si son traitement sert les intérêts des classes (économiquement) dominantes ou des élites...
- Enfin, un troisième modèle insiste sur la **distribution des pouvoirs** et sur les **interactions entre acteurs**, soit par le biais de la représentation et de l'organisation des différents intérêts sectoriels ou catégoriels (approche *néo-corporatiste*, ex. travaux de Jobert et Muller), soit par le biais des organisations et règles institutionnelles qui encadrent ces interactions (*néo-institutionnalisme*).

« **En résumé**, ce qui caractérise ce premier courant est qu'il se focalise sur les politiques publiques non pas pour elles-mêmes, mais comme un moyen de comprendre la place du secteur public au sein de la société et son évolution dans le temps, ce qui conduit à introduire l'analyse « du politique » dans l'analyse empirique de l'action et des organisations publiques et à centrer l'analyse sur cette interface. » (Knoepfel et al., 2001, p. 6).

2.2 L'explication du fonctionnement de l'action publique

Le second courant repéré par Knoepfel, Larrue et Varone se focalise plus particulièrement sur l'explication du fonctionnement de l'action publique. Dans ce cas, idéal-typique faut-il le préciser, l'analyse de politiques publiques s'avère un moyen de comprendre les modes opératoires ou la logique de l'action publique plutôt qu'un révélateur d'un fonctionnement général du système politique. Dès lors, l'attention n'est plus focalisée sur la justification d'une théorie mais sur la mise en évidence de permanences, de règles générales de fonctionnement propres aux actions publiques. Il s'agit de la problématique initiale des **analystes des politiques publiques**.

Ce courant puise ses sources intellectuelles dans les réflexions des politologues américains des années 1950-60, dans un contexte de rationalisation de la décision publique en vue d'accroître l'efficacité. Citons quelques auteurs emblématiques : Laswell (1951) d'abord, l'inspirateur principal avec une orientation « managériale » ; Simon (1957) également avec ses travaux sur les processus de décisions humaines et son concept de rationalité limitée ; Lindblom (1959) ensuite et ses travaux sur les marges de manœuvre limitées des décideurs publics (concept de « changements incrémentaux³ ») ; Easton (1965) enfin qui appliqua la systémique au monde politique dans son ensemble.

Au sein même de ce courant, on peut dissocier deux écoles (avec néanmoins des liens et des ponts possibles entre les deux) :

- D'une part l'analyse *de* la politique qui s'attache à développer une meilleure *connaissance* des processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques, on retrouve ici la fonction classique du scientifique détaché de l'action et bornant son rôle au progrès des connaissances.
- D'autre part, l'analyse *pour* la politique en recherche d'un savoir mobilisable pour et dans les processus de formation et de mise en œuvre des politiques publiques

³ Selon Kingdon (1984) qui a repris à son compte la notion dans son modèle des « courants », un changement de politique est incrémental (c.-à-d. marginal, non radical, caractérisé par des situations d'hybridation) notamment lorsque la séparation des pouvoirs pose des obstacles institutionnels au changement majeur de l'action publique. Un changement majeur devient toutefois possible lorsque s'ouvre une « fenêtre d'opportunité » (par ex. un changement de majorité politique...).

qui correspond davantage à la fonction du professionnel mobilisant sa science pour l'action.

Les approches scientifiques dominantes de ce courant sont la science administrative, l'analyse systémique, la sociologie de la décision publique et plus généralement la sociologie de l'action collective, les sciences économiques, et les sciences de l'information.

On trouve ici une conception de l'Etat sensiblement différente de celle présente dans le courant précédent. En effet, l'Etat est appréhendé non plus comme un acteur unique mais plutôt en tant que système politico-administratif, complexe et souvent hétérogène, dont il faut comprendre le fonctionnement pour éventuellement tirer des « prédictions » ou des « recommandations ».

Plusieurs perspectives doivent toutefois être distinguées ici selon Knoepfel et al. (2001) : (1) certaines analyses inspirées de la sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977) ainsi que de l'analyse des systèmes (Simon ; Morin ; Le Moigne) mettent l'accent sur les **processus de décision** et les **stratégies des acteurs**, analysant des systèmes-acteurs ou systèmes d'actions concrets ; (2) une autre perspective d'analyse, dominée par l'approche de l'économie politique, se focalise sur les **outils** et **instruments** de l'intervention publique et étudie les modes d'action publique au regard de leur efficacité macro-économique (effets des politiques publiques sur la politique économique) et micro-économique (cf. New Public Management, soit l'approche de la clientèle des services publics) ; (3) une troisième approche relevant de disciplines telles que les sciences administratives et le droit administratif étudie les **structures**, **procédures** et **formes institutionnelles** de l'administration publique, de même que les politiques institutionnelles (c.-à-d. les réformes administratives) plutôt que substantielles (politiques publiques concrètes) ; (4) enfin une **approche cognitive** se développe depuis quelques années, et a d'ailleurs acquis une grande importance depuis le milieu des années 80 (Sabatier et Schlager, 2000). Cette approche cognitive marquée par une sociologie politique tenant compte du rapport de détermination qui lie les structures sociales et l'action cognitive (cf. double herméneutique de Giddens, 1987) « s'efforce de saisir les politiques publiques comme des matrices cognitives et normatives constituant des systèmes d'interprétation du réel, au sein desquels les différents acteurs publics et privés pourront inscrire leurs actions » (Muller et Surel, 1998, p. 47). Cette approche analyse ainsi dans une perspective constructiviste le **rôle des idées** et des **représentations** dans la formation (ex. la définition des problèmes soumis à l'action publique) et le changement des politiques publiques.

En résumé, on dira que ce deuxième courant centré sur l'explication du fonctionnement de l'action publique est caractérisé par une volonté de comprendre la complexité des processus de décision publique, par un découpage en différentes variables de l'objet d'analyse. On trouve un prolongement de cette approche dans le management public et

l'aide à la décision, toutefois elle s'en distingue fortement par son *absence d'opérationnalité directe* (Knoepfel et al., 2001).

2.3 L'évaluation des effets de l'action publique

Un troisième courant enfin concentre son attention sur l'explication des résultats de l'action publique et ses effets sur la société, au regard des buts poursuivis et/ou en terme d'effets indirects ou indésirables. Outre une mission de contrôle, l'évaluation remplit surtout aux yeux de ses partisans une mission d'aide à la décision, outil de gestion et catalyseur pour amorcer des processus d'apprentissage collectif auprès des décideurs et membres de la fonction publique (Varone et de Visscher, 2001). En somme, l'évaluation cherche à identifier d'éventuels décalages entre la programmation législative et la réalité de l'exécution, à les expliquer et à proposer des mesures pour pallier les déficits de mise en œuvre ou les lacunes dans la conception même de la politique publique (Jacob, 2004).

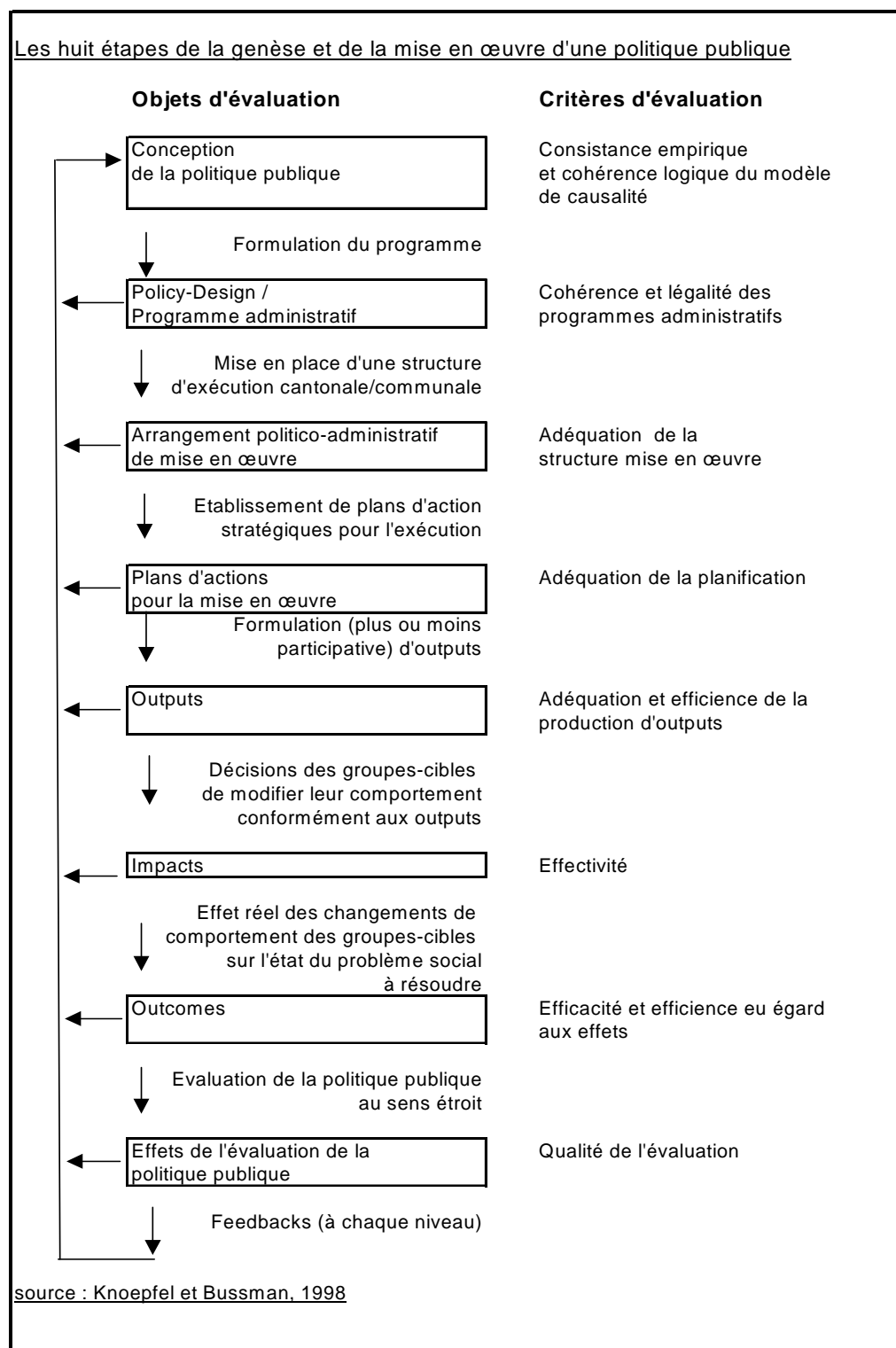


Figure 1. Les étapes du policy cycle selon Knoepfel et Bussman

3. L'analyse cognitive des politiques publiques : une sociologie politique de l'action publique

3.1 Un dépassement de l'approche séquentielle

Des cadres d'analyse similaires à celui présenté ci-dessus (Figure 1) ont été classiquement⁴ mobilisés pour observer l'action publique. De tels modèles se caractérisent par une approche séquentielle des politiques, qui consiste à découper celles-ci en une série de séquences d'action, qui correspondent à la fois à une description de la réalité et à la fabrication d'un type idéal de l'action publique. Ces séquences, généralement 5 ou 6, permettent de suivre le développement d'une politique à travers un certain nombre d'étapes (*strategist approach*) depuis la mise sur agenda (*agenda setting*) du problème à traiter jusqu'à l'évaluation de l'impact du programme (*policy evaluation*) en passant par la mise en œuvre des mesures adoptées (*implementation*)...

Une approche séquentielle présente un certain nombre d'**avantages**. Elle propose tout d'abord un cadre d'analyse simple de l'action publique, qui introduit un minimum d'ordre dans la complexité des actions et décisions constituant une politique publique. Elle permet ensuite de rompre avec les représentations de l'action publique construites par les élites dirigeantes ; substituant ainsi une approche sociologique aux représentations juridiques. Le processus collectif de décision s'analyse en effet à travers des jeux d'acteurs, témoignant ainsi d'une sociologisation de l'analyse.

On peut cependant répertorier d'importantes **ombres au tableau**. Une première limite d'une approche séquentielle réside dans ce qu'elle offre une vision trop linéaire de l'action publique et risque de donner une cohérence artificielle à la politique publique. Certaines étapes peuvent par exemple être inexistantes ou leur ordre inversé, leur enchaînement peut aussi être problématique. Un second défaut surgit de la posture théorique implicitement présente dans ce type d'analyse des politiques publiques qui consiste à aborder celles-ci sous l'angle *problem solving*. On postule alors de façon sous-jacente que l'objet des politiques se réduit à la résolution des problèmes. Or selon Muller et Surel, les politiques publiques ne servent pas uniquement à « résoudre » les problèmes. « Ceux-ci sont "résolus" par les acteurs sociaux eux-mêmes à travers la mise en œuvre de leurs stratégies, la gestion de leurs conflits et surtout, à travers les processus d'apprentissage qui marquent tout processus d'action publique. » (Muller et Surel, 1998, p.31). L'approche par étapes conduit conjointement à minimiser le rôle des acteurs sociaux et de leur contexte puisque l'interprétation se centre sur l'action de l'Etat (approche *top down*) (Knoepfel et al., 2001).

⁴ « La littérature consacrée au sujet retient en général le modèle de Charles O. Jones [1970] en tant qu'étalon. Celui-ci se décompose de la manière suivante : mise sur agenda (*agenda-setting*), formulation (*policy formulation*), décision (*decision*), mise en œuvre (*implementation*), évaluation (*policy evaluation*), terminaison (*policy termination*). » (Harguindeguy, 2004, p. 148).

Muller et Surel considèrent en revanche que *les politiques publiques ont pour caractéristique de construire et de transformer les espaces de sens au sein desquels les acteurs vont poser et (re)définir leurs « problèmes », et « tester » les solutions qu'ils favorisent.* « Faire une politique publique, ce n'est donc pas "résoudre" un problème, mais construire une nouvelle *représentation* des problèmes qui met en place les conditions socio-politiques de leur traitement par la société, et structure par là même l'action de l'Etat. » (Muller et Surel, 1998, p.31). Voilà en substance le postulat de base de l'analyse cognitive (et normative) des politiques publiques, approche que nous allons à présent développer.

Fenêtre d'opportunité et déconstruction de la rationalité type *problem solving*

Analysant le processus de mise sur agenda, Kingdon propose d'expliquer pourquoi certains problèmes donnent effectivement lieu à des décisions et d'autres pas. Selon lui, les solutions ne sont pas créées pour résoudre des problèmes particuliers et n'ont pas besoin de ces problèmes pour exister, contrairement à ce que postule une approche en terme de *problem solving*. La décision se comprend mieux, estime-t-il, comme l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité ». La métaphore de la fenêtre est employée pour désigner un moment limité dans le temps qui doit être saisi lorsque plusieurs courants possédant chacun un développement autonome selon une logique et un calendrier propre se rejoignent. Le premier courant est celui des problèmes. Selon Kingdon, trois mécanismes rendent visibles les situations problématiques : les indicateurs (ex. un taux de chômage élevé), les événements (ex. une catastrophe) et les feedbacks (ex. les résultats d'une évaluation). Le second courant est celui des solutions qui se développe indépendamment du premier. Celui-ci est porté par des entrepreneurs politiques et comprend souvent des alternatives concurrentes. Kingdon souligne que celles-ci doivent être techniquement possibles, compatibles avec les valeurs dominantes et capables d'envisager les contraintes futures. Enfin le troisième courant est celui des règles et calendriers propres à la vie politique (vie des partis politiques, campagnes électorales, alternance, action des groupes de pression...). Lorsque le contexte politique devient favorable et/ou qu'un problème surgit et vient capter l'attention du gouvernement, rien dans le courant des problèmes ni dans celui de la politique ne spécifie quoi faire. Les alternatives portées par des entrepreneurs entrent alors en jeu et peuvent alors permettre à un problème de passer à l'agenda gouvernemental (liste des sujets d'attention du gouvernement) et peut-être à l'agenda décisionnel (liste des sujets qui se traduisent par une décision effective). Les fenêtres d'opportunité qui s'ouvrent, lorsque les courants se rejoignent peuvent d'ailleurs se refermer très rapidement, lorsque les acteurs ne réussissent pas à passer à l'action ou lorsque les événements qui ont provoqué l'ouverture ne sont plus d'actualité ou encore par défaut d'alternative disponible. Insistons sur le fait que le modèle de Kingdon ne postule aucune mécanicité, la fenêtre d'opportunité constitue une « mise en scène » probabiliste qui permet d'agencer les différents éléments de l'histoire, ses personnages, ses décors et de proposer une interprétation de la « pièce » (Ravinet, 2004).

3.2 Une complexification du sens attribué à l'action publique

Si les politiques publiques ne servent pas (en tout cas pas seulement) à résoudre des problèmes, cela signifie que contrairement à ce que laisse entendre le discours officiel, la relation entre action publique et problèmes publics est éminemment plus complexe que

ne le suggère l'idée répandue selon laquelle les politiques serviraient à résoudre les « problèmes⁵ ».

Cet axiome impertinent, point de départ de l'analyse cognitive des politiques publiques, s'enracine dans un constat. Selon Muller, les politiques publiques ne sont pas en mesure de résoudre les problèmes tout d'abord, argumente-t-il, parce que personne ne s'accorde sur la définition même des problèmes. Ensuite, parce qu'il n'y a jamais consensus sur la chaîne causale qui produit le symptôme que l'on veut traiter. Enfin, parce que l'on est en général incapable de mesurer sérieusement les effets de l'action publique sur la société.

A quoi « servent » alors les politiques publiques ? Muller soutient qu'« elles constituent des espaces (des forums) au sein desquels les différents acteurs concernés vont construire et exprimer un "rapport au monde" qui renvoie à la manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être » (2000, p. 195). Cette lecture laisse clairement transparaître la double dimension cognitive et normative des politiques publiques, celles-ci servent à la fois à construire des interprétations du réel (ex. pourquoi le chômage persiste-t-il ?) et à définir des modèles normatifs d'action (ex. il faut rendre le travail plus flexible) (Muller, 2000). Toute politique apparaît ainsi comme « mise en sens du monde » au sens où cette construction sociale conjugue simultanément une idée des problèmes à traiter, une représentation du groupe social ou du groupe concerné qu'elle contribue à faire exister et une théorie du changement social.

En effet, ainsi que l'exprimait déjà Bourdieu⁶ dans un court article sur les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique : « L'action politique est possible parce que les agents qui font partie du monde social, ont une connaissance (plus ou moins adéquate) de ce monde et que l'on peut agir sur le monde social en agissant sur leur connaissance de ce monde. Cette action vise à produire et à imposer des représentations (mentales, verbales, graphiques ou théâtrales) du monde social qui soient capables d'agir sur ce monde en agissant sur la représentation que s'en font les agents. Ou, plus précisément, à faire ou à défaire les groupes – et, du même coup, les actions collectives qu'ils peuvent entreprendre pour transformer le monde social conformément à leurs intérêts – en produisant, en reproduisant ou en détruisant les représentations qui rendent visibles ces groupes pour eux-mêmes et pour les autres et qui peuvent prendre

⁵ La définition de ce qui est jugé problématique et doit faire l'objet d'une intervention collective procède certes d'une part de données « objectives », mais aussi d'un travail de construction, de définition des situations par les acteurs en présence.

⁶ Bourdieu n'est jamais cité dans les bibliographies des auteurs se situant dans ces approches cognitives de l'action publique. On constate néanmoins à la lecture de ses travaux sur les questions de politique qu'un dialogue fructueux pourrait s'engager entre Bourdieu et ces approches cognitives. Sur cette question voir cependant *Journal of Education Policy* (2005).

la forme d'institutions permanentes de représentation et de mobilisation. » (Bourdieu, 1981, p. 69). Il mettait ainsi en évidence l'efficacité symbolique de la politique et l'importance à accorder au discours politique qui en tant qu'énoncé performatif est aussi une action qui vise à faire advenir ce qu'il énonce⁷. Pour Bourdieu, toute théorie est un programme de perception et, ajoute-t-il, « cela n'est jamais aussi vrai que pour les théories du monde social » dans lesquelles « le pouvoir structurant des mots, leur capacité de prescrire sous apparence de décrire et de dénoncer sous apparence d'énoncer » (ibid., p. 69) est particulièrement indiscutable. Et Bourdieu de donner l'exemple d'une pratique comme l'alcoolisme dont la réalité sociale se trouve changée « selon qu'elle est perçue et pensée comme une tare héréditaire, une déchéance morale, une tradition culturelle ou une conduite de compensation. » (ibid., p. 70).

3.3 Des concepts différents, une visée commune

L'approche cognitive de l'action publique a été présentée plus haut comme un courant général d'analyse des politiques. Cependant, cette perspective théorique n'est pas unifiée, il ne s'agit pas d'une « école » ni d'un courant cohérent de travaux et d'orientations théoriques et méthodologiques. En réalité, cette approche renvoie à une grande diversité de travaux. Il s'agit en fait d'une série de recherches apparues au cours des années 1980-1990 qui tentent de dépasser certaines limites associées aux controverses théoriques antérieures (Surel, 2004). En ce sens, il s'avère plus précis de parler d'« approches cognitives ». Cette expression générique est consacrée dans le dictionnaire des politiques publiques pour désigner les travaux qui insistent sur le poids des éléments de connaissance, des idées, des représentations ou des croyances sociales dans l'élaboration des politiques, des aspects jusqu'alors négligés dans la littérature sur l'APP⁸.

Muller et Surel (1998) repèrent trois approches distinctes au sein du courant de l'analyse cognitive des politiques. Les divergences concernent notamment les concepts mobilisés dans l'analyse. Un premier modèle conceptuel repose sur la notion de paradigme (Hall, 1993), un second sur celle d'*advocacy coalition* c'est-à-dire de « coalition plaidante » (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) et un dernier sur la notion de référentiel (Jobert, Muller, 1987 ; Faure, Pollet, Warin, 1995). Explicitons quelque peu ces diverses notions.

⁷ En ce sens, Bourdieu lie les questions du savoir et du pouvoir car, selon lui, « les rapports de force réels sont indissociables de l'activité symbolique de légitimation qui consiste à décrire et nommer la réalité » (Accardo, 1997, p. 79).

⁸ Notons que les approches cognitives sont particulièrement bien représentées au sein de la réflexion française sur l'action publique. Certains y voient d'ailleurs une certaine spécificité française (Muller, 2004 ; Hassenteufel et Smith, 2002). Ce qui ne signifie bien entendu pas que ces approches soient utilisées exclusivement en France mais seulement qu'elles s'y développent plus qu'ailleurs, le « mainstream international » étant dominé par des approches en termes de choix rationnel. Dans la littérature internationale, on parle aussi d'approches fondées sur les idées, les discours ou les récits.

(1) Pour développer son idée de **paradigme**, Hall (1993) part de la conception de la politique comme un apprentissage social. Le concept d'apprentissage postule que les idées sont centrales dans la réalisation des politiques. Il entend donc développer de manière plus complète le rôle joué par les idées dans le processus politique afin de comprendre comment se produit concrètement l'apprentissage. Il amorce sa réflexion sur base de l'observation suivante : les décideurs politiques travaillent ordinairement dans un contexte socio-idéologique précis constitué d'idées, de normes qui définissent non seulement les buts de la politique et le genre d'instruments mobilisables pour les atteindre, mais également la nature même des questions qu'ils sont censés aborder. Ce contexte incrusté (*embedded*) jusque dans la terminologie même à travers laquelle communiquent les politiciens s'avère influent précisément à cause de son aspect évident qui ne le rend donc pas favorable à un examen global minutieux. C'est ce cadre interprétatif, cette matrice cognitive et normative que Hall désigne par l'expression de paradigme politique, par analogie aux paradigmes scientifiques décrits par Kuhn (1970). Pour illustrer son concept, Hall parle du paradigme keynésien qui a orienté depuis l'après-guerre jusque dans les années 1970 la politique macroéconomique en Grande Bretagne. Les idées de Keynes, une fois institutionnalisées dans les procédures du Trésor britannique (British Treasury) et formalisées comme la « synthèse néoclassique » dans de nombreux textes de référence, orientaient alors, à la manière d'un prisme, la vision des politiciens, spécifiant à quoi ressemblait le monde économique, comment l'observer, quels buts étaient atteignables à travers la politique et quels instruments il fallait mobiliser pour y parvenir (Hall, 1993).

Ce modèle envisage la réalisation de politiques publiques comme un processus qui implique trois variables centrales : des objectifs généraux, fils rouges de la politique dans un secteur précis, les techniques ou méthodes utilisées pour atteindre ces objectifs et les réglages précis des divers instruments. Sur base de ces variables, Hall envisage le changement politique en fonction de différents ordres. En période « normale » se produisent uniquement des changements de premier ordre et de second ordre, c'est-à-dire des évolutions de politique qui portent sur les techniques et leurs réglages sans remettre en question le but guidant l'action publique. Au-delà de ces ajustements incrémentaux, seul un processus de changement de troisième ordre, caractérisé par des transformations radicales des lignes directrices de la politique, est susceptible de mener à une mutation de paradigme (Hall, 1993). Le passage d'un paradigme à un autre se produit lors de périodes de crise qui impliquent une accumulation d'anomalies. Les évolutions isolables dans « le monde réel » ne parviennent plus à être anticipées ni même expliquées au regard de la matrice cognitive et normative dominante. Celle-ci, ainsi que la configuration d'acteurs qui y est attachée, perd donc progressivement sa légitimité. Les ratés de l'ancien paradigme vont alors initier une phase de contestation avec apparition de matrices cognitives et normatives concurrentes portées par des configurations d'acteurs distinctes dans le débat public (Muller et Surel, 1998). *In fine*, le processus de remplacement d'un paradigme par un autre repose davantage sur des bases sociologiques qu'objectives. Le résultat dépendra moins de la stricte validité

scientifique des arguments mobilisés de part et d'autre que des avantages positionnels sur l'échiquier politiques des coalitions d'acteurs (Hall, 1993).

(2) L'argument de base de l'**Advocacy Coalition Framework** (ACF) est que « la prise de décision en matière de politique publique peut être mieux comprise comme une compétition entre coalitions de cause, chacune étant constituée d'acteurs provenant d'une multitude d'institutions (leaders de groupes d'intérêts, agences administratives officielles, législateurs, chercheurs et journalistes) qui partagent un *système de croyances*⁹ lié à l'action publique et qui s'engagent dans un effort concerté afin de traduire des éléments de leur système de croyance en une politique publique » (Sabatier et Schlager, 2000, p. 227). Soulignons certains éléments cognitifs de ce modèle, directement inspirés de théories psychologiques: premièrement, les croyances des élites varient selon leur ampleur ou étendue. Ainsi, les croyances qualifiées de larges et centrales (*deep core*), au sens où elles s'appliquent à la plupart des politiques sont considérées plus difficiles à changer que les croyances restreintes, portant sur des aspects secondaires qui s'appliquent à des pans spécifiques d'un secteur des politiques publiques (*policy core*). Autre exemple d'emprunt à la psychologie sociale et cognitive : l'idée selon laquelle les acteurs accordent davantage de valeur aux pertes qu'aux gains (*prospect theory*) et sont donc plus enclins à se remémorer les défaites que les victoires. Un tel modèle théorique présente donc l'avantage par rapport à un modèle du choix rationnel d'intégrer l'aspect important des biais dans les perceptions des acteurs (*ibid.*).

L'Advocacy Coalition Framework cherche en outre à situer ces éléments cognitifs dans le contexte des facteurs socio-économiques, culturels et institutionnels qui contraignent le processus d'élaboration des politiques publiques (*ibid.*).

En ce qui concerne le changement, l'hypothèse centrale consiste à dire que le changement politique *majeur* requiert une forme de perturbation exogène au secteur, telle que des changements dans les conditions socio-économiques ou des élections entraînant une redistribution significative des ressources politiques. Notons que le modèle de l'advocacy coalition framework considère la possibilité de changement du « noyau dur » des systèmes de croyance, mais convient néanmoins qu'un tel changement demeure extra-ordinaire. Tout en ne se limitant pas aux modalités d'évolution classiques centrées sur les notions d'incrémentalisme et d'apprentissage, celles-ci sont toujours considérées comme pertinentes par l'*advocacy coalition framework* et les autres approches cognitives abordées.

(3) La notion de **référentiel** renvoie aux cadres cognitifs des sociétés modernes et industrielles où compte tenu de la forte division du travail entre secteurs, il existe un besoin de développer des systèmes d'idées qui donneront un sens et serviront de guides à l'action publique au sein des divers secteurs de politiques publiques comme dans les relations entre le secteur et la société entière (Sabatier et Schlager, 2000). C'est le

⁹ C'est nous qui soulignons.

référentiel qui remplit cette fonction. Ainsi à côté du référentiel global présentant une image sociale de toute la société vont s'ordonner une pluralité de référentiels sectoriels constitués chacun de valeurs fondamentales, des perceptions des problèmes les plus sérieux en rapport avec ces valeurs, des relations causales pertinentes qui correspondent à l'image dominante du secteur, de la discipline, de la profession (Simoulin, 2000).

Un référentiel est d'une part partiellement contraignant, mais d'autre part il constitue également « un outil pour façonner et modifier le réel, une construction qui permet d'expérimenter et de parfois découvrir des alternatives ou des opportunités » (Simoulin, 2000, p. 334).

Le modèle du référentiel intègre par ailleurs la notion intéressante de médiateur¹⁰ pour expliciter comment émerge concrètement un référentiel. Les médiateurs sont ces acteurs fondamentaux qui percevront ou construiront un problème (fonction cognitive), tout en définissant et proposant des solutions (fonction normative). Il s'agit en général de personnes appartenant à un petit groupe d'élites politiques ou professionnelles (ou encore d'experts) qui travaillent au sein d'agences administratives, de groupes d'intérêts et/ou de corporations professionnelles.

En ce qui concerne le changement de référentiel, on se situe ici dans une explication semblable à celle donnée dans le cas du paradigme. De façon analogue on identifie des phases « normales », périodes de stabilité, durant lesquelles un cadre d'interprétation du monde est reconnu comme « vrai » par une majorité d'acteurs, et des phases de crise caractérisées par le surgissement d'« anomalies » qui témoignent de l'incapacité croissante du paradigme ou référentiel à rendre compte du réel.

Cependant ce point commun entre le concept de référentiel et celui de paradigme cache une divergence sur les conditions d'invalidation de la matrice cognitivo-normative : un paradigme sera invalidé *in fine* à travers l'épreuve de la vérification expérimentale (l'épreuve des faits, du réel)¹¹, tandis que l'invalidation d'un référentiel reposera sur une transformation des croyances des acteurs concernés. En ce sens on peut dire que ce modèle s'avère davantage relativiste mais pas forcément moins déterministe. L'hypothèse défendue par Muller est en effet que « le référentiel d'une politique publique "doit" se transformer lorsque apparaît une dissonance cognitive dans le "rapport global-sectoriel", un décalage avec le cadre d'interprétation globale d'une société (le référentiel global) » (2000, p. 196). Ce décalage est perçu comme insupportable parce que le référentiel qui structure le sens de la politique et l'action des acteurs concernés ne leur

¹⁰ Pour davantage de détails sur les médiateurs, voir Simoulin, 2000.

¹¹ Même si ensuite l'adoption d'un nouveau paradigme est question de luttes et de rapports de force politiques.

permet plus de comprendre leur rapport au monde et d'agir sur lui : le réel en devient privé de sens¹².

Au-delà des divergences de vues entre les partisans de l'analyse cognitive des politiques publiques, il nous semble davantage important pour notre propos de souligner et de retenir une série de caractéristiques communes.

Les auteurs se réclamant de ce courant incluent tout d'abord un questionnement au niveau macro, qui témoigne *in fine* du souci d'étudier l'influence exercée par des normes sociales globales, des matrices cognitives et normatives sur les comportements sociaux et sur les politiques publiques, quelles que soient les expressions idiosyncrasiques employées (paradigmes ; systèmes de croyance ; ou référentiels) (Muller et Surel, 1998).

Les trois notions recouvrent des composantes analogues. Surel (1998) identifie pour chacune de ces matrices cognitives et normatives trois ou quatre composantes majeures qui forment système au sein d'une même matrice paradigmatique (Figure 2).

Figure 2. Les composantes des matrices cognitives et normatives

	Paradigme	ACF	Référentiel
Principes métaphysiques	<i>policy paradigm</i>	<i>deep core</i>	valeurs, images
Principes spécifiques		<i>policy core</i>	normes
Modes d'action	choix des instruments		algorithmes
Instruments	spécification des instruments	<i>secondary aspects</i>	

Source : Yves Surel, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87, 1998, p.161-178.

¹² Nous verrons que dans le cas de la réforme du premier degré, nous ne sommes pas du tout dans cette situation de décalage. Cela nous semble d'ailleurs un élément important pour comprendre le relatif échec de cette réforme et sa difficile mise en œuvre.

Premièrement, on retrouve dans les trois modèles la conviction qu'il existe des valeurs et des *principes* généraux ou *métaphysiques* qui définissent « une vision du monde » particulière, c.-à-d. des principes abstraits qui définissent le champ des possibles et du dicible dans une société donnée, identifiant et justifiant l'existence de différences (voire d'inégalités) entre individus et/ou groupes, hiérarchisant un certain nombre de dynamiques sociales...

En second lieu, les matrices cognitives comprennent aussi des *principes spécifiques*, qui déclinent diversement les principes les plus généraux. Cette seconde « strate cognitive et normative », comme Muller et Surel (1998) la nomment, opérationnalise les valeurs communes dans un domaine et/ou une politique précise et/ou un sous-système.

Les troisièmes et quatrièmes composantes rejoignent des considérations pratiques. En effet, l'ensemble des éléments cognitifs et normatifs détermine non seulement des axes d'action souhaitables mais conduit encore à mobiliser certaines *modes d'action* (méthodes et moyens appropriés) et certains *instruments* plutôt que d'autres pour réaliser les impératifs normatifs définis précédemment.

Bref, comme l'expriment parfaitement Muller et Surel :

« Au total, c'est donc l'ensemble de ces éléments, faisant système, qui dresse ainsi des cartes mentales particulières. L'intérêt heuristique de distinguer ces différentes composantes repose essentiellement sur le fait qu'elles permettent d'isoler analytiquement les processus par lesquels sont produites et légitimées des représentations, des croyances, des comportements, notamment sous la forme de politiques publiques particulières dans le cas de l'Etat. » (1998, p. 50).

Par ailleurs, comme le souligne Surel, les différents courants de l'analyse cognitive et normative des politiques publiques s'inscrivent dans la veine d'un socio-constructivisme à la Berger et Luckmann (1996) au sens où ils partagent l'ambition « d'établir l'importance des dynamiques de construction sociale de la réalité dans la détermination des cadres et des pratiques socialement légitimes à un instant précis » (Surel, 1998, p.161).

N'oublions pas enfin que les points communs de ces travaux témoignent leur intention de dépasser les approches qui avaient prévalu jusque là pour analyser les politiques publiques, et qui consistait en des perspectives de recherche orientées par un postulat rationnel et une vision scientifique perceptible notamment dans de nombreux travaux d'évaluation (Surel, 1998). Cette volonté de rupture radicale dans la manière de penser l'action publique a parfois conduit les tenants de ces approches à minimiser, voire à oublier les effets de la structure sociale et des intérêts concurrents entre acteurs, ce qui leur a valu une série de critiques.

Surel relève trois objections principales formulées à l'encontre de ces approches cognitives. Ces critiques ont d'ailleurs conduit à nuancer sensiblement et parfois à modifier le contenu même de ces approches – pensons notamment au modèle des « trois I » développé par Palier et Surel (2005) qui entend manifestement répondre à la dernière objection. Une première série de critiques, de type épistémologique et méthodologique, remet en cause la scientificité, la rigueur de ces approches qui seraient incapables de définir avec suffisamment de précisions ce que sont les « idées », comment les repérer dans la réalité sociale, quelle est leur influence causale sur les politiques publiques... Une seconde catégorie de critiques reproche le caractère abstrait et sociologiquement pauvre de ces approches, dans la mesure où elles négligeraient le poids des individus et des groupes concernés dans leurs analyses. Enfin, certains auteurs relativisent le poids des facteurs cognitifs et normatifs au profit d'autres variables jugées plus essentielles, en particulier les intérêts des acteurs concernés et les logiques institutionnelles attachées à toute politique publique (Surel, 2004).

4. Débats actuels au cœur de l'analyse des politiques publiques

Les discussions autour de l'analyse cognitive s'inscrivent elles-mêmes dans un certain nombre de débats fondamentaux qui traversent le champ d'études que constitue l'analyse des politiques publiques : des débats polarisés sur les variables pertinentes et outils méthodologiques à utiliser pour comprendre l'action publique, des débats également autour de la définition même de l'objet et donc de l'identité de cette jeune « discipline »¹³, des débats enfin qui renvoient à des questions générales sur l'action publique dans les pays industrialisés, sur le rapport entre action collective et politiques publiques et, donc, sur l'étude du gouvernement des sociétés et de l'Etat.

4.1 Un pluralisme explicatif ou la recherche d'une articulation entre différentes variables

Un premier type de débat actuel porte sur la prise en compte simultanée de divers types de variables pertinentes pour l'analyse qui traditionnellement ont été considérées séparément, soit parce que le modèle théorique mettait davantage l'accent sur une dimension et minorait les autres, soit parce qu'il les ignorait purement et simplement. Ainsi, pour Palier et Surel (2005), l'analyse des politiques publiques insiste principalement mais trop souvent alternativement sur trois séries de variables : les « idées », les « intérêts » et les « institutions ». Ces auteurs proposent alors un modèle

¹³ Nous utilisons ici les guillemets pour signifier que l'attribution du statut de discipline à l'APP est contesté par certains. Ainsi, Thoenig (1996) considère l'APP davantage comme un « carrefour stimulant pour diverses disciplines » qu'une discipline ou sous-discipline de la science politique.

dit des « trois i » visant à combiner ces variables dans une démarche en trois temps. Mobiliser les « intérêts, les « idées » et les « institutions » permet, selon eux, de rester attentif à la pluralité des dimensions possibles de l'analyse et à la diversité des « causes » possibles dans l'étude de l'action publique. Dans une veine relativement proche – du moins au niveau de l'intention consistant à articuler diverses variables jugées également pertinentes – Muller (2005) esquisse une théorie du changement dans l'action publique qui tient compte à la fois des structures, des acteurs et des cadres cognitifs. Revenant sur certains débats autour de sa notion de référentiel, il recentre également l'importance des intérêts : « les idées n'existent pas sans les intérêts (les référentiels expriment la vision du monde des groupes dominants), de même que les intérêts n'existent qu'en tant qu'ils s'expriment à travers des matrices cognitives et normatives (qui expliquent le monde et disent comment il doit être). » (Muller, 2005). Enfin, pour Duran, il convient aujourd'hui de « penser tout à la fois les logiques processuelles, à travers lesquelles l'action publique prend forme et les logiques institutionnelles à travers lesquelles les acteurs définissent leur rapport au politique, construisent leur identité, acquièrent leur légitimité et situent la portée de leurs interventions. A négliger cette double dimension, il en résulte souvent l'incapacité de penser convenablement les évolutions du système politique et leurs conséquences. » (Duran, 1996, p. 116). Le retour sur les institutions, note Duran, est la conséquence de modes de raisonnement qui ont fini par en nier l'importance. Il en va de même en ce qui concerne la problématique des intérêts.

4.2 Une faible réflexivité méthodologique

Certains auteurs (Thoenig, 1996 ; Hassenteufel et Smith, 2002) ont diagnostiqué un certain essoufflement de l'analyse des politiques publiques. Un des signes de cet essoufflement serait notamment une certaine absence de débat méthodologique au sein de l'APP. Hassenteufel et Smith considèrent ainsi que l'absence de débat sur le rapport théorie-méthode dans le cadre de l'approche cognitive contribue à saper le caractère cumulatif des connaissances développées. Ils mettent également en cause la rigueur méthodologique de l'approche cognitive dont la démonstration ne reposerait pas suffisamment sur « l'administration de la preuve ». L'opérationnalisation des notions clés n'est pas toujours à la mesure de la richesse de l'invention conceptuelle. Deux autres formes de routinisation et de difficultés de l'APP à se renouveler liées à la méthodologie sont soulignées : d'une part le risque de se perdre en monographies routinières : « Un champ de recherche hétéroclite, un cadre de référence bricolé expliquent que l'APP se caractérise souvent par une dimension *camérale* au sens où elle donne plus à voir qu'elle ne rend compte et n'explique, et où son agenda est moins un agenda de recherche que celui dicté par l'actualité. On comprend aisément que, dans ces conditions, en l'absence de conceptualisation ferme et de construction d'un vrai cadre d'analyse, la multiplication des *case studies* se soit imposée. » (Duran, 2004, p. 239). D'autre part, le recours réflexe à l'entretien comme mode quasi exclusif de recueil des données. Bongrand et

Laborier (2005) montrent dans un article récent que les chercheurs en politiques publiques privilégient très nettement la méthode de l'entretien. En outre, le recours à l'entretien apparaît quelque peu routinisé. Ils soulignent en effet le déficit d'interrogation dans la littérature sur la pertinence de ce dispositif de recherche qui entraîne dès lors un « impensé méthodologique ». Situation qui ne s'avère *in fine* guère favorable à la dynamique de l'APP. Pour ces divers auteurs la quête du second souffle passe donc notamment par un renouvellement ou du moins un retour réflexif sur les méthodes.

4.3 Analyse des « politiques publiques » ou sociologie de « l'action publique » ?

Opérant une lecture critique du récent dictionnaire des politiques publiques, Pierre Favre souligne avec pertinence l'existence de deux définitions concurrentes. Il repère ainsi une définition classique en termes de « politiques publiques » et une définition hétérodoxe qui retient le vocable d' « action publique ». De fait, certains auteurs argumentent en faveur de l'abandon de la dénomination « politiques publiques » au profit de « l'action publique », dont il s'agirait désormais de faire la sociologie. Favre retrouve là ce qu'il qualifie de mouvement ancien de « désciencepolitisation » de la science politique, soit l'idée que la science politique ne serait au fond pas autre chose qu'une sociologie du politique.

La définition classique nous est donnée par l'ouvrage de référence de Mény et Thoenig (1989) : « L'étude des politiques publiques, ce n'est pas autre chose que l'étude de l'action des autorités publiques au sein de la société. » Outre les actes, Mény et Thoenig soulignent la nécessité de considérer comme relevant d'une politique les « non actes engagés » d'une autorité publique. On trouve également chez ces auteurs le souci de dépasser une approche purement formelle pour analyser les faits observables, ce qu'une autorité fait effectivement. On voit ainsi que, si en théorie l'objet est relativement simple à circonscrire, en pratique sa caractérisation pose un problème pour la recherche. Dans la définition que Thoenig donne des politiques publiques dans le dictionnaire des politiques publiques (2004), il précise : « Le concept désigne les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire. (...) Ces interventions peuvent prendre trois formes principales : les politiques publiques véhiculent des contenus, se traduisent par des prestations et génèrent des effets. Elles mobilisent des activités et des processus de travail. Elles se déploient à travers des relations avec d'autres acteurs sociaux collectifs ou individuels. »

La définition hétérodoxe en terme d'« action publique », provient du même dictionnaire des politiques publiques. On la retrouve à l'article « Sociologie de l'action publique » sous la plume de Jacques Commaille. Celui-ci explique d'abord en quoi l'expression « action publique » marque un changement de perspective par rapport au domaine de savoir des sciences sociales consacré, dit des « politiques publiques » : « Face à une vision inspirée

par la primauté accordée à l'impulsion gouvernementale, à l'action de l'Etat, et aux interventions des autorités publiques, on indique par ce renversement, le choix d'une approche où sont prises en compte à la fois les actions des institutions publiques et celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans des interdépendances multiples, au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulation des activités collectives » (p. 413). S'il est question d'une « sociologie de l'action publique, c'est précisément dans la mesure où, « ce ne sont plus seulement les objets traditionnels de la science politique (pouvoir, instances gouvernementales, institutions étatiques, personnel politique et forces partisanses, etc.) qui sont concernés, mais ce qui se passe au sein même des sociétés dans les interactions multiples, diverses et complexes, qui les structurent. » (p. 414).

Le changement porte donc sur une relativisation du rôle de l'Etat (aujourd'hui dépassé à la fois par le haut – européanisation, globalisation – et par le bas – décentralisation). Insistance sur la multiplicité de niveaux donc mais également d'acteurs. A cet égard Gaudin parle de « procéduralisation » de l'action publique afin de signifier que « celle-ci ne se réduit pas à l'application de règles produites une fois pour toutes en amont, mais que ces règles naissent de discussions, de négociations (...) entre des acteurs situés à différents niveaux, ceci tout au long du processus concerné » (Commaille, 2004, p. 416). Passage aussi d'une conception linéaire et hiérarchique à une conception marquée par l'horizontalité et la circularité que la sociologie serait mieux à même d'analyser : « Si l'on admet que l'action publique se construit aussi au cœur des interactions sociales et non plus seulement au sommet de l'Etat, qu'elle est par là susceptible d'être fragmentée, complexe et flexible, il appartient alors à la sociologie de contribuer à l'observation et à la recherche de sens de processus d'action collective et de mobilisations, où l'économie des relations entre l'Etat et la société civile est faite davantage de réciprocités sur le mode horizontal qu'elle ne s'analyse suivant le principe d'une dichotomie et sur le mode de la hiérarchie » (ibid., pp. 417-418).

Par ailleurs, l'emploi de l'expression « sociologie de l'action publique » vise également à qualifier « une volonté de rupture par rapport à des approches de politiques publiques plus proches de l'expertise que de la recherche et qui portent volontiers l'idée de maîtrise ou d'aspiration à la maîtrise, en rapport avec des impératifs d'action auxquelles elles sont soumises, plutôt que celles d'incertitudes et de contradictions qu'il revient à une recherche plus autonome par rapport à l'action de dévoiler. » (Ibid., p. 418). A cet égard, Duran note que « l'abandon progressif du concept de politique publique pour celui d'action publique est significatif de la constitution d'un agenda de recherche dont l'autonomie s'affirme de plus en plus. » (Duran, 2004, p. 240).

Bibliographie

Accardo, A. (1997), *Introduction à une sociologie critique*, Bordeaux : Le Mascaret.

Ball, S.J. (1998), *Big Policies/Small World: an introduction to international perspectives*

in education policy, *Comparative Education*, Vol. 34, n°2, p. 119-130.

Berger, P. & Luckmann, T. (1996), *La construction sociale de la réalité*, Paris : Armand Colin [1966].

Bongrand, P., Laborier, P. (2005), L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ?, *Revue française de science politique*, Vol. 55 (1), p. 73-112.

Bourdieu, P. (1981), Décrire et prescrire. Note sur les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°38, mai 1981, p. 71-73.

Bourdieu, P. (1981), La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°36/37, p. 3-24.

Bourdieu, P. (1980), *Le Sens pratique*, Paris : Les Editions de Minuit.

Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (2004), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Science Po.

Brint, S. & Karabel, J. (1991), Institutional Origins and Transformations: The Case of American Community Colleges, In Walter Powell and Paul DiMaggio, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. p. 337-360. Chicago: The University of Chicago Press.

Buisson-Fenet, H. (2004), *Ce que la science politique fait aux politiques éducatives et à leur comparaison*, Journées RAPPE - jeunes chercheurs, Ministère de l'Éducation nationale, Paris, 24-25 mai 2004.

Bussmann, W., Klöti, U. & Knoepfel, P. (Eds) (1998), *Politiques publiques. Evaluation*, Paris : Economica.

Campbell John L. (2004) *Institutional change and Globalization*, Princeton and Oxford : Princeton University Press , 247 p.

Chevallier, J. (1981), L'analyse institutionnelle, in Chevallier, J. et al., *L'institution*, Paris : PUF.

Commaille, J. (2004), Sociologie de l'action publique, in Boussaguet, L., et al. (2004), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Science Po, p. 413-421.

Crozier, M. et Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris : Seuil.

De Munck, J. (1999), *L'institution sociale de l'esprit. Nouvelles approches de la raison*, Paris : PUF.

Derouet, J.-L. (2000), Une science de l'administration scolaire est-elle possible ?, *Revue Française de Pédagogie*, n°130, pp.5-14.

DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1991), Introduction, in Powell, W.W. & DiMaggio, P.J., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago (Il.) : University of Chicago Press, p. 1-38.

Douglas, M. (1999), *Comment pensent les institutions*, Paris : La Découverte.

Draelants, H. (2006), *Politiques d'éducation et changement institutionnel. Le cas de la réforme du premier degré de l'enseignement secondaire en Belgique francophone*, Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.

Dubet, F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Paris : Seuil.

Dupuy, J.-P. (2004), Vers l'unité des sciences sociales autour de l'individualisme méthodologique complexe, *Revue du MAUSS*, n°24, p. 310-328.

Duran, P. (2004), Genèse de l'analyse des politiques publiques, in Boussaguet, L., et al. (2004). *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Science Po.

Duran, P. (1996), L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction, *Revue française de science politique*, Vol. 46 (1), p. 108-118.

Duran P. (1990), «Le savant et la politique: pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques», in *l'Année sociologique*, n°40, p. 227-259.

Easton, D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley and Sons.

Faure, A., Pollet, G. et Warin, P. (1995), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : L'Harmattan.

Favre, P. (2005), Un dictionnaire des politiques publiques : problématiques et enjeux de l'analyse de l'action publique, *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 189-193.

Frenay M., De Ketele J.M. (2000), Les impératifs d'une éducation de qualité ? Questions posées par l'approche comparative en éducation, in *Le comparatisme dans les sciences de l'homme. Approches pluridisciplinaires*, sous la direction de G. Jucquois et C. Vielle, Bruxelles : De Boeck, pp. 435-446.

Friedberg, E. (1998), En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux, *Revue française de science politique*, 48 (3), p. 507-514.

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

Giddens, A. (1987), *La constitution de la société*, Paris : PUF.

Greenwood, R ; Suddaby, R.& Hinings, C.R.(1996), Understanding radical organizational change : Bringing together the old and the new institutionalism, *Academy of Management Review*, Vol. 21 (4), p. 1022-1054

Hall, P.A. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, p. 275-296.

Hall, P.A., Taylor, R.C.R. (1997), La science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue française de science politique*, Vol. 47 (3-4), p. 469-496.

Hall, P.A. & Taylor, R.C.R. (1996), Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, XLIV, p. 936-957.

Harguindeguy, J.-B. (2004), Cycle (policy cycle), in Boussaguet, L., et al. (2004). *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Science Po, p. 146-151.

Hassenteufel, P. & Smith, A. (2002), Essoufflement ou second soufflé? L'analyse des politiques publiques « à la française », *Revue française de science politique*, 52 (1), p. 53-73.

Havelange, V. (1998), Le social en débat : cognition ou interprétation, *Intellectica*, 1998/1-2, 26-27, p. 9-55.

Jacob, S. (2004). Evaluation, in Boussaguet, L., et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Science Po.

Jepperson, R.L. (1991), Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism, in W.W. Powell & P.J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*,

Chicago: The University of Chicago Press.

Jobert, B. (1992), Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques, *Revue française de science politique*, vol. 42 (2), p. 219-234.

Jobert, B. et Muller, P. (1987), *L'Etat en action*, Paris : PUF.

Journal of Education Policy (2005), Special Issue: Bourdieu and the study of educational policy, Vol. 20 (6), p. 663-777.

Kerremans, B. (2001), Institutionalism, Multi-Level Governance, and the European Union's Actions in External Trade Negotiations: Some Clues for Research, Paper presented at the ECPR, *Workshop on "Decision-Making within International Organizations*, April 2001.

Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston (Mass.): Little, Brown and Co.

Knoepfel, P., Larrue, F. & Varone, F. (2001), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Bâle : Helbing & Lichtenhahn.

Kuhn, T.S. (1983), *La Structure des révolutions scientifiques*, Paris : Flammarion. [1962]

Lawrence, P.R. et Lorsch, J.W. (1973), *Adapter les structures de l'entreprise : intégration ou différenciation*, Paris : Ed. d'organisation.

Le Moigne, J.-L. (1977), *La théorie du système général. Théorie de la modélisation*, Paris : PUF.

Lindblom, C.E. (1959), The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, Vol. 19 (2), p. 79-88.

March, J.G. & Olsen, J.P. (1984), The New Institutionalism, Organisational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, Vol. 78, p. 734-749.

Maroy, C. (dir.) (2006), *Ecole, régulation et marché*, Paris : PUF.

Maroy, C. (2000), Construction de la régulation et place de l'évaluation, quelques tendances en Belgique francophone. *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1-4, pp. 63-84.

Maroy, C. (1992), L'éducation à la lumière de la sociologie des organisations, *Education - Formation*, n°228.

Maroy, C. & Dupriez, V. (2000), La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone, *Revue Française de Pédagogie*, 130, p. 73-87.

Mény, Y. & Thoenig, J.-C. (1989), *Politiques publiques*, Paris: PUF.

Merton, R.K. (1997), *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris : Armand Colin.

Meyer et Scott (1983), *Organizational Environment: Ritual and Rationality*, Beverly Hills (California): Sage.

Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83 (2), p. 340-63.

Mintzberg, H. (1986), *Le pouvoir dans les organisations*. Paris: Ed. d'organisation.

Morin, E. (1977), *La méthode*, Paris : Seuil.

- Muller, P. & Surel, Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris : Montchrestien.
- Muller, P. (2005), Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 155-187.
- Muller, P. (2000), L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 189-207.
- Muller, P. (1996), Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques, *Revue française de science politique*, 46 (1), p. 96-102.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Palier, B. & Surel, Y. (2005), Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action, *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 7-32.
- Pierson, P. (2000), Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, Vol. 94 (2), p. 251-267.
- Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Ravinet, P. (2004), Fenêtre d'opportunité, in Boussaguet, L., et al. (2004), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Science Po.
- Russeil, S. (2004), Transfert de politiques publiques, in Boussaguet, L., et al. (2004). *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Science Po.
- Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H. (eds), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P.A. & Schlager, E. (2000), Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines, *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 209-234.
- Scott, W.R. (1995), *Institutions and Organizations*, Sage Publication: Thousand Oaks.
- Searle, J.R. (1998), *La construction de la réalité sociale*, Paris : Gallimard.
- Selznick, P. (1957), *Leadership in Administration*, New York: Harper & Row.
- Seo, M.-G. & Creed, W.E.D. (2002), Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: a Dialectical Perspective, *Academy of Management Review*, Vol. 27 (2), p. 222-247.
- Servais, O. (2002), Les dispositions économiques des agents. Quel paradigme cognitif pour l'hétérodoxie institutionnaliste ? L'exemple de la théorie de la régulation, *Journées d'étude du Centre Walras « Institutionnalismes et évolutionnismes. Confrontations autour de perspectives empiriques »*, Lyon, 2 et 3 décembre.
- Simon, H.A. (1974), *La science des systèmes: science de l'artificiel*, Paris: EPI éditeurs.
- Simon, H.A. (1957), *Models of Man : Social and Rational*, New York (N.Y.) : John Wiley.
- Simoulin, V. (2000), Emission, médiation, réception... Les opérations constitutives d'une réforme par imprégnation, *Revue française de science politique*, 50 (2), p.333-350.
- Surel, Y. (2004), Approches cognitives, in Boussaguet, L., et al. (2004), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Science Po.
- Surel, Y. (2000), L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des

politiques publiques, *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 235-254.

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

Thelen, K. (2003), Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique, *L'Année de la régulation*, n°7, p. 13-43.

Théret, B. (2003), Institutionnalismes et structuralismes : oppositions, substitutions ou affinités électives ?, *Cahiers d'économie politique*, numéro spécial « Qu'a-t-on appris sur les institutions ? », n°44.

Théret, B. (2000a), Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse institutionnaliste ?, *La lettre de la régulation*, n°35.

Théret, B. (2000b), Institutions et institutionnalismes. Vers une convergence intra et interdisciplinaire des conceptions de l'institution ?, Communication au colloque *Organisations et institutions : règles, coordination et évolution*, 25-26 mai, Amiens.

Thoenig J.-C. (1998), «Politiques publiques et action publique», in *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 5, n°2, p. 295-314.

Thoenig, J.-C. (1996), La quête du deuxième souffle, *Revue française de science politique*, 46 (1), p. 102-107.

Van Haecht, A. (1998), Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques ?, *Education et Sociétés*, n°1, p. 21-46.

van Zanten, A. (2004), *Les politiques d'éducation*, Paris : PUF, Que sais-je ?

Varone, F. et de Visscher, C. (2001). *Evaluer les politiques publiques. Regards croisés sur la Belgique*, Louvain-la-Neuve : Academia-Bruylant.

Weber, M. (1967), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris : Plon [1905].

Weber, M. (1971), *Economie et société*, Paris : Plon [1922].

Weber, M. (1963), *Le savant et le politique*, Paris : Union Générale d'Éditions [1919].

Woodward, J. (1965), *Industrial Organization. Theory and practice*. Oxford: Oxford University Press.

Zilber, T.B. (2002), Institutionalization as an interplay between actions, meaning, and actors: The case of a rape crisis centre in Israel, *Academy of Management Journal*, Vol. 45 (1), p. 234-254.