



HAL
open science

Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique

Jean-Claude Thoenig

► **To cite this version:**

Jean-Claude Thoenig. Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique. Filâtre Daniel et Gilbert de Terssac. Les dynamiques intermédiaires au coeur de l'action publique, Octarès, pp.285-306, 2005. halshs-00140212

HAL Id: halshs-00140212

<https://shs.hal.science/halshs-00140212>

Submitted on 5 Apr 2007

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.

Paru dans D. Filâtre et G. de Terssac (coord.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès, 2005 : 285-306

POUR UNE ÉPISTÉMOLOGIE DES RECHERCHES SUR L'ACTION PUBLIQUE

Jean-Claude THOENIG

Jean-Claude THOENIG est directeur de recherche (émérite) au CNRS à Dauphine Recherche en Management UMR 7088 (CNRS et université Paris Dauphine)

Adresse : jean-claude.thoenig@dauphine.fr

Parler d'action publique permet de rassembler une grande variété de contributions en sciences sociales tout en suggérant une apparente convergence entre elles. Le terme sert de signe de ralliement à des colloques ouverts à plusieurs disciplines. De nombreux centres de recherches et programmes d'enseignement l'affichent. Tout donne à penser que l'on sait de quoi la connaissance parle lorsqu'il est évoqué.

Le fait remarquable est qu'un mot aussi générique ne suscite en général pas trop de froncements de sourcils des chercheurs les plus puristes. L'usage qui en est aujourd'hui fait n'est ni vraiment fortuit ni tout à fait laxiste. Les effets de mode ou d'aubaine n'expliquent pas tout. La popularité de l'action publique suggère quelque chose de plus fondamental et de plus implicite à la fois. En peu d'années, et sans que l'on prenne toujours conscience du cheminement accompli, les sciences sociales viennent de changer de perspective, d'adopter un nouveau cadre de référence tant théorique que méthodologique.

Mon propos sera d'en expliciter les principales dimensions épistémologiques. La définition du domaine couvert par l'étude de la manière dont les sociétés et les *politiques* gouvernent les affaires publiques et collectives s'est profondément modifiée. L'action publique peut revendiquer le statut de concept à part entière. Dans ce cas, il explore de nouvelles pistes théoriques et interprétatives. Ces dernières impliquent le recours à des méthodologies adaptées.

Mon propos sera aussi d'énoncer un certain nombre de conditions ou d'exigences indispensables pour que ces avancées irriguent la progression du travail de la connaissance, Le langage des sciences sociales ne doit pas se réduire pas à des mots agréés mais creux qui se plaquent sur des thèmes sans rapport avec eux ou sur des analyses à faible valeur ajoutée. Trois aspects plus particuliers seront explorés et soulignés : la stimulation par une ambition problématique, la qualité de la méthodologie mobilisée, la fertilisation de la culture disciplinaire.

1. De la politique publique à l'action publique

Le parallèle à établir entre deux disciplines des sciences sociales, la théorie des organisations et l'étude de l'action gouvernementale, m'aura longuement étonné. En moins de vingt années, par petits pas successifs, toutes deux viennent de connaître une majeure redéfinition de leur domaine. Chacune, à sa manière, a franchement basculé d'une théorie standard vers une théorie étendue de leur objet. Ayant travaillé tant sur les organisations que sur le politique, j'aimerais rappeler quelques traits et implications de cette mutation.

1.1. Théorie standard et théorie étendue des organisations

La théorie standard des organisations telle qu'elle se constitue au milieu du 20^{ème} siècle se dote d'une définition claire de son domaine. Elle postule que toute organisation relevant de sa compétence est une configuration sociale que caractérisent quelques propriétés communes. Ainsi est-elle hiérarchique, un centre unique exerçant le monopole de l'autorité, les rapports entre ses divers niveaux étant régis par des principes d'asymétrie tel que A commande B ou B commande C, et de transitivité tel que A commande C. Le centre est présumé définir de façon exclusive l'agenda de l'action. Une autre caractéristique remarquable est que l'organisation se différencie nettement de son environnement, par des frontières claires, par des mécanismes d'inclusion et d'exclusion. Ainsi un membre ne peut pas en même temps appartenir à l'organisation et lui être étranger.

En même temps que la sociologie standard des organisations véhicule une théorie pure de son objet, elle développe aussi une théorie empirique. Confrontée à des organisations concrètes, elle montre combien, pourquoi et avec quelles conséquences les comportements au quotidien et les rapports entre les parties sont soumis à des phénomènes informels. Néanmoins, et c'est là le fait à retenir, la théorie pure trace les limites du domaine, elle définit une identité commune à des objets sociaux, ce qui justifie son manque d'intérêt pour d'autres objets.

La théorie des organisations telle qu'elle se pratique aujourd'hui se positionne sur de nouveaux agendas de la connaissance. Elle tend à délaisser son périmètre standard et étend son domaine vers une définition étendue. Elle travaille principalement sur des objets qui lui étaient étrangers hier, sur des constructions informelles dites quasi organisées, sur des alliances entre entreprises, sur des marchés économiques, sur des réseaux flous ou des systèmes à liens faibles entre leurs parties. Les configurations auxquelles elle prête attention se distinguent par leur nature multipolaire. Elles ont non pas un centre unique mais un cœur complexe. Elles ne sont pas non plus délimitées par des frontières nettes qui les différencient clairement de leur environnement. Enfin, leurs parties constitutives sont liées par des rapports sociaux symétriques et par des relations non transitives (Thoenig 1998).

1.2. La politique publique

De manière quasi concomitante, la sociologie politique connaît une mutation identique de son domaine. Elle abandonne une définition standard ou restrictive,

que symbolise l'analyse des politiques publiques, pour adopter une définition étendue ou relâchée, que symbolise l'action publique.

L'approche standard par les politiques publiques postule un monde étatocentrique. Elle induit une représentation particulière des phénomènes politiques. Tout se passe comme si les autorités gouvernementales légitimes occupaient une position sinon monopolistique, du moins hégémonique, dans le traitement des problèmes publics voire des enjeux collectifs au sein d'un ensemble sociétal ou d'un territoire. Ce sont des caractéristiques propres aux règles institutionnelles, aux intérêts collectifs substantiels et instrumentaux des responsables et des agents publics, aux processus de fonctionnement organisationnels, aux volontés des dirigeants, mais aussi des raisons liées à la nature des instrumentalités, des cognitions et des valeurs des autorités politiques et administratives, qui déterminent les productions de réalisation et la génération des effets.

L'appareil d'Etat, pour employer une expression connotée, la sphère instituée du législatif, de l'exécutif et du judiciaire, pour se contenter d'une définition constitutionnelle plus neutre, restent maîtres du destin public et, au-delà, du devenir social, étant reconnu qu'une marge d'influence plus ou moins restreinte permet à des intérêts tiers, à des groupements privés, d'infléchir leur monopole et de les contraindre à l'écoute sinon à la négociation ici ou là. D'une certaine manière, l'étatocentrisme admet que la politique préexiste. Ce faisant, il arrive mal à en questionner radicalement la nature, la légitimité, les formes et les mutations.

Le postulat d'étatocentrisme traduit un projet scientifique. Quel domaine spécifique assigne-t-il à la connaissance? Le concept de politique publique recouvre un ensemble d'hypothèses pour l'action que formule une autorité politique ou administrative. En ce sens, elle recouvre une théorie du changement portée par une autorité gouvernementale pour perturber l'environnement social, économique ou écologique, soit pour le préserver, soit pour le changer. Si des prémisses normatives légitiment l'action et, donc, échappent par nature au test du réel, les prémisses factuelles qui fondent l'intervention publique relèvent, pour leur part, de la vérification empirique rigoureuse (Landau 1977).

L'approche par les politiques publiques s'intéresse surtout à deux questions. L'une est celle des modalités de l'intervention publique. La typologie devenue classique des quatre catégories de politiques - réglementaire, distributive, redistributive et constitutive - se décline ainsi autour du degré de coercition que l'Etat exerce sur les assujettis (Salisbury 1968, Lowi 1972). L'autre question porte sur l'inventaire des activités que la puissance publique déploie pour traiter de ses programmes. Une grille d'analyse fondatrice propose de décomposer le travail politique et administratif en cinq catégories : la mise sur

agenda, l'élaboration et la légitimation de solutions, la mise en oeuvre, l'évaluation, la terminaison (Jones 1970).

Le postulat étatocentriste reflète une posture de recherche rigoureuse et axée sur la question de l'efficacité publique. L'État s'installe nécessairement au centre, comme une variable indépendante ou, tout au moins, comme le pivot habituel et normal des choix collectifs.

Imaginons, à titre d'illustration, qu'un chercheur séduit par l'analyse des politiques publiques examine la question de la culture dans une ville. Il constate en effet que la plupart des prestations sont soit offertes par des services ou agences de la municipalité, soit produites par des associations ou par des opérateurs privés, mais avec le soutien de substantielles faveurs - subventions, etc. - allouées par la municipalité. Il décide donc d'analyser les politiques culturelles de cette municipalité, leur conception, leur mise en oeuvre, leur évaluation. Qu'aura-t-il réellement étudié à l'arrivée ? Non pas la culture dans cette ville, mais l'intervention de la municipalité labellisée comme culturelle. Le glissement vers une forme de myopie est évident. Le pilotage public ne qualifie pas ce qui est culture et ce qui ne relève pas d'elle. Plus grave, la puissance publique n'agit pas nécessairement comme le seul acteur pertinent produisant de la culture.

Le risque étatocentrique peut être maîtrisé. C'est ainsi que le chercheur constate qu'il existe des intérêts associatifs ou privés organisés, que ceux-ci interviennent lors de la préparation des décisions, que des jeux d'influence ou de négociation s'engagent, etc. Néanmoins, cet ajout emprunté à la théorie des groupes de pression ne modifie qu'à la marge la posture de l'explication. Même lorsque des formes plus explicites de concertation et de partenariat existent entre la municipalité et d'autres milieux locaux, il est probable que la recherche continuera à privilégier une forme de tout État, à faire de la puissance publique l'épicentre de l'action culturelle. Montrant que la nodalité ou la construction d'arènes de concertation avec le reste de la société est un outil employé pour traiter des problèmes publics, Hood la qualifie essentiellement comme un moyen de contrôle et d'action aux mains de l'autorité gouvernementale, sans vraiment discuter le pouvoir réel de l'État face à ses partenaires (Hood 1983). Même l'approche dite néo-corporatiste ne tranche pas le cordon ombilical et cultive l'ambiguïté (Schmitter et Lehbruch 1979).

L'étatocentrisme privilégie l'étude de la prise de décision, de la mise en oeuvre et de l'évaluation. Lorsque l'étude est entreprise de la genèse des problèmes publics, elle valorise un schéma dit de mise sur agenda de l'autorité publique. En d'autres termes, le danger existe que l'autorité publique soit l'acteur qui en dernière

instance est le seul à labelliser des problèmes, à construire la catégorie de ce qui est public.

Une telle approche s'inscrit dans une perspective institutionnelle de ce qu'est le politique et de ce qui forme la nature de la politique. Le politique comme sphère spécialisée, comme lieu institutionnalisé, comme référence centrale de régulation, existe par effet de nature. La conception de l'étatocentrisme est donc celle d'un ordre quasi pyramidal.

1.3. L'action publique

Comme tout paradigme, l'analyse des politiques publiques finira par s'épuiser. Le débat ouvert par la Revue Française de Science Politique (Muller, Thoenig, Duran, Majone et Leca 1996) souligne que ses apports deviennent répétitifs. Qui plus est, la perspective souffre d'une limite grave. Elle postule que l'Etat fournit l'armature exclusive de production du politique comme de la politique (Thoenig 1998). Elle ignore paradoxalement la question de la spécificité de ce qui est public. Elle marginalise la co-construction de solutions collectives par l'intervention d'acteurs n'ayant pas de statut ou de légitimité en matière d'autorité gouvernementale.

Le concept d'action publique traduit de radicales modifications par rapport à la théorie standard du gouvernement des affaires publiques. D'une part, la politique devient une variable à expliquer. Par exemple, les phénomènes de nature politique sont induits et activés par les problèmes et les enjeux, par les interdépendances qu'ils construisent entre divers secteurs ou acteurs, privés et publics. D'autre part, l'institutionnel est érigé en problème pour la recherche. Ainsi, il n'est plus postulé que qui est investi d'autorité gouvernementale est par nature le sujet à privilégier pour l'étude du pouvoir politique.

Dans une première approximation, on pourrait caractériser l'action publique comme la manière dont une société construit et qualifie des problèmes collectifs, élabore des réponses, des contenus et des processus pour les traiter. L'accent est mis sur la société plus largement, non pas sur la seule sphère institutionnelle de l'Etat.

Trois éléments principaux nourrissent la perspective théorique, méthodologique et empirique que se donne l'action publique :

- l'Etat ne gouverne pas les affaires publiques le concernant de façon autarcique
- la société a recours à de multiples formes de traitement de ses problèmes collectifs, au nombre desquelles la sphère publique ne représente qu'une des possibilités

- la nature du politique doit être une question centrale pour les sciences sociales. Son existence ne va pas de soi et n'est pas donnée en soi.

Un assez large accord existe lorsqu'il s'agit de qualifier la situation empirique dans nos sociétés à l'heure actuelle. Le temps n'est plus à l'arrogance hégémonique de l'Etat Providence et la centralité des autorités publiques est battue en brèche. Les cercles savants soulignent la complexité, la fragmentation et la fluidité qui s'installent. Les problèmes collectifs et leur traitement public sont produits dans maintes circonstances par des processus et des dispositifs de co-construction liant la puissance publique à des groupes tiers et à des institutions privées. Des scènes d'action multiples, occasionnelles ou durables, informelles ou officielles, existent au niveau local comme au niveau mondial. A l'État libéral et à l'État social succéderait une forme inédite de gouvernement dont les traits, en phase d'émergence embryonnaire, resteraient encore flous. De là à conclure que la gouvernance de nos sociétés se transforme radicalement et qu'elle fait même problème, que l'État serait en crise de pilotage et de légitimité, sinon en dilution, est un pas trop vite franchi en généralité. La mort de l'État comme acteur significatif reste à prouver de façon plus convaincante. Les entrepreneurs politiques et administratifs n'ont-ils vraiment plus la capacité d'imposer des coups d'État?

Les sciences sociales manifestent parfois aussi une autre fâcheuse tendance. Découvrant des phénomènes jusque-là peu traités par elles, elles gommant un peu hâtivement la possibilité de leur existence concrète à des époques antérieures.

L'élaboration d'une perspective qui contourne de telles limitations est sous-jacente au recours au concept d'action publique. Entendue de manière restrictive ou dans une version minimaliste, elle invite à ne pas diluer l'analyse dans la considération des seuls processus et jeux d'acteurs qui se manifestent lors de la prise de décision et de la mise en oeuvre de politiques publiques. Car le risque couru serait double : réduire l'action publique au statut de simple reflet des intentions et des actes de la puissance publique proprement dite, négliger l'interface entre problèmes collectifs et activités gouvernementales.

Dans une version plus ample, il faut investir le champ des politiques publiques en vue de construire une théorie du politique, de sa légitimité et de ses formes variables au sein d'une société. Cette stratégie frontale de questionnement passe donc par deux intermédiaires obligés : la relativisation de la place de la sphère publique, l'étude fine des contextes sociétaux et des conjonctures historiques dans lesquels les problèmes collectifs se construisent et des traitements, publics ou non, ont lieu.

1.4. Les passerelles entre théories étendues.

Pour satisfaire un tel programme de recherche, le passage par une sociologie de l'action offre une occasion très fructueuse pour renouveler la théorie du politique à partir de l'étude des politiques publiques.

L'objectif n'est pas de dresser ici un inventaire exhaustif des fertilisations possibles par la sociologie, en particulier sous l'angle de l'acteur et de la construction de l'action. On pourrait à ce propos mentionner beaucoup de pistes fructueuses : la réhabilitation du statut de l'intentionnalité de l'action que permet la référence aux travaux de Max Weber, la théorie néo-institutionnelle, ou encore la sociologie de la mobilisation collective. Un point mérite cependant attention qui a trait à la mobilité thématique. Car la fertilisation croisée se développe en science largement parce que des chercheurs font évoluer leur curiosité ou leur agenda au cours de leur carrière.

Ce n'est pas un hasard si une convergence s'opère assez tôt entre la sociologie des organisations et la sociologie politique. La révolution néo-behaviorale lancée par Herbert Simon (1947) et, plus généralement, par la sociologie des organisations, de Robert Merton (1940) à Graham Allison (1971), en passant par Michel Crozier (1964) et Peter Blau (1970), fournit un cadre de référence opportun et partagé des deux côtés de l'Atlantique.

La convergence est le fait de chercheurs travaillant sur les organisations publiques ayant délaissé une vision standard de leur domaine pour étudier des formes interorganisationnelles et, enfin, pour investir la question du gouvernement des affaires publiques. Les travaux menés par Martin Landau sur la redondance organisationnelle (Landau 1969) vont fortement inspirer les recherches sur la mise en œuvre des politiques fédérales qui sont lancées dans les années 1970 par l'école de Berkeley (Pressmann et Wildavsky 1973).

En Allemagne, Renate Mayntz débute sa carrière en formulant une sociologie de l'administration qui est basée sur la théorie standard des organisations. Dès la fin des années 1970, son agenda de recherche évolue. Elle s'intéresse à la mise en œuvre des politiques publiques, comment ce qui est décidé par le centre est administré et arrive à la périphérie (Mayntz 1980). Une troisième étape est parcourue lorsqu'elle dirige, avec Fritz Scharpf l'institut Max Planck de Cologne dans les années 1990. Elle y travaille sur la co-construction des politiques européennes et allemandes dans une perspective d'action publique. Le saut est fait vers un enrichissement de la science politique par des emprunts à d'autres disciplines de la sociologie.

Pour ce qui me concerne, je rejoins en 1964 le Centre de Sociologie des Organisations à Paris. Mes premiers travaux sont orthodoxes par rapport aux préoccupations de Michel Crozier, son fondateur. La question initiale posée est de savoir si les

administrations d'Etat en France fonctionnent comme des organisations bureaucratiques. Des recherches nombreuses et lourdes vont montrer que tel n'est pas nécessairement le cas (Dupuy et Thoenig 1985). Deux constats m'intriguent plus particulièrement.

D'une part, la régulation croisée suggère que la cooptation d'élus locaux par les services extérieurs des ministères, phénomène de pouvoir, induit des conséquences substantielles. Les règles publiques sont appliquées de façon assouplie sous l'effet d'une logique d'intervention par des acteurs locaux ou de la médiation par des notables. Les ressources financières de l'Etat sont allouées avec une certaine dose de discrétionnarité (Thoenig 1975). D'autre part, l'émergence de dynamiques technocratiques, par exemple dans le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, se traduit par un type très particulier d'approche et de traitement des problèmes urbains, de l'aménagement du territoire et des transports qui est très spécifique (Thoenig 1987). Dès lors, la question du comment l'organisation publique fonctionne en interne se prolonge par la question du comment elle agit sur la société. Mon départ du CSO et le fait que je crée le Groupe d'Analyse des Politiques Publiques en seront la conséquence logique.

Une étude menée sur la politique nationale en matière de transport routier de fret, me fournit une belle occasion de prendre de la distance par rapport à une posture exclusivement centrée sur l'Etat. L'analyse des faits suggère que des cognitions partagées et des régulations communes entre les administrations de tutelle, d'une part, et les organisations professionnelles du secteur, d'autre part, façonnent l'agenda gouvernemental et encadrent la définition des problèmes. Le concept de double agenda traduit une co-construction de l'action publique par des dynamiques intermédiaires, mais qui, en sciences sociales du politique, ne dit pas encore son nom (Thoenig et Dupuy 1979).

S'agissant de l'art de gouverner, les recherches s'efforcent de montrer quelles mutations concrètes s'opèrent en matière de gouvernance et de quelles manières des formes diverses, héritées du passé ou inventées à façon, se superposent. La question de l'Etat est posée de façon plus concrète grâce à l'abandon des monographies sectorielles et par l'habilitation analytique des correspondances possibles entre les caractéristiques des problèmes collectifs, d'une part, et, d'autre part, les caractéristiques des interventions publiques. Un principe de relativité est ainsi applicable quant à la légitimité et à l'étendue de la sphère du politique. Autrement dit, les divisions entre rôles et entre fonctions ne se cantonnent plus à leur définition institutionnelle. C'est ici que la contribution analytique de la sociologie des organisations s'avère le plus fructueuse pour l'étude de l'action publique.

Par exemple, s'agissant de la manière dont l'Etat aborde la gestion des affaires publiques locales en France, il est démontré l'existence de trois sphères relativement autonomes, la démocratie administrative, la légitimation des choix publics et l'exécution des politiques (Duran et Thoenig 1996). Ces sphères ne correspondent aucunement au découpage institutionnel entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, et que meublent des configurations *ad hoc*, variables selon les enjeux, composées d'associations privées, d'experts, d'opérateurs économiques et de titulaires de mandats publics, élus ou administratifs. L'État agit par une offre d'institutionnalisation de scènes et de procédures de négociation, du moins dans des secteurs ou les problèmes prennent une nature horizontale et reposent sur des technologies de résolution incertaines.

Une autre filière ouvre encore davantage l'angle de vue de l'analyse de l'action publique. Elle identifie ou, quand et comment une société a recours à l'intervention publique. De multiples typologies existent qui établissent un inventaire des formes sociales que peut prendre la résolution de problèmes collectifs : le clientélisme, le réseau de voisinage, le système de santé, l'association, le marché.

Un apport stimulant associe les acquis de la théorie des jeux et ceux de la théorie néo-institutionnelle des organisations (Mayntz et Scharpf 1995) Prenant appui sur des observations fines réalisées en Allemagne sur le secteur des télécommunications, celui de la santé et celui de la recherche scientifique, ces auteurs se libèrent totalement des schémas analytiques provenant de l'orthodoxie des politiques publiques. Leur travail identifie et caractérise les constellations d'acteurs qui se forment et structurent les processus de régulation des problèmes et des solutions. Ils construisent à cet effet deux variables explicatives : la capacité de l'Etat à traiter des problèmes, la capacité de la société à faire de même, capacités qui varient indépendamment l'une de l'autre. Une telle théorie permet de prédire à leurs yeux le type de pilotage adopté par la puissance publique ainsi que l'efficacité de son intervention.

1.5. La question du politique

La recherche sur l'action publique et les dynamiques intermédiaires doit poser et traiter la question du politique. Car à une perspective étatocentrée ne doit pas succéder l'illusion d'un État creux ou une perspective sociétocentrique.

L'autorité gouvernementale construit des configurations de croyances, d'intérêts et de conduites permettant la coordination et le pilotage. Elle transcrit des intentionnalités. Elle est soumise à des conditions d'exercice. Elle institutionnalise de

façon variée des espaces politiques. Elle porte en elle, selon des dosages variables, une logique de résolution de problèmes ou d'action en même temps qu'elle gère une logique de l'ordre par la procéduralisation ou la normativisation des positions des acteurs et des modalités de la co-construction. L'art de gouverner n'a pas épuisé son champ d'étude.

L'incitation est forte en direction des sciences sociales pour qu'elles deviennent encore plus que par le passé des sciences de la politique et du politique. En prenant comme base l'activité gouvernementale, elles précisent les conditions de possibilités d'une sphère publique, la légitimité qui la fonde, l'espace dans lequel elle agit, les ressources et contraintes qu'elle rencontre. Il reste entendu que cette sphère publique, ses modes de légitimité et d'action peuvent revêtir des formes très contingentes dans le temps, selon la nature des problèmes et selon les caractéristiques du tissu social au sein duquel elle se déploie ou auquel elle est confrontée.

A l'inverse, en partant de la société, des problèmes qui s'y manifestent, de ses morphologies sociales, les sciences sociales examinent si et comment l'espace du politique, dont la sphère gouvernementale est une composante importante, mais une composante seulement, évolue ou se fige, s'approprie ou pas la qualification des enjeux, attribue à l'Etat une capacité et une légitimité à intervenir. Comment la sphère publique se construit-elle et se définit-elle une place dans la société ?

2. Contribuer à la connaissance

Quels écueils les sciences sociales doivent-elles éviter et quelles conditions doivent-elles satisfaire pour que la recherche sur l'action publique débouche sur autre chose qu'une dilution pure et simple de son domaine? Les leçons que je tire de la pratique professionnelle me conduisent à souligner trois exigences parfois sous-estimées sinon négligées : débattre d'un problème de portée plus générale, fournir des analyses crédibles, enrichir le savoir théorique dans une discipline. La première suppose que le chercheur se dote d'un agenda personnel. La deuxième implique que des critères de robustesse méthodologique soient respectés. La troisième se traduit par le fait que le chercheur mobilise la littérature et débat avec ses pairs.

2.1. Ce qui fait courir le chercheur

L'intérêt que manifestent les sciences sociales pour le rapport entre *policy*, *politics* et *polity* remonte aux années 1930 déjà. S'il fut largement et longuement investi par la théorie standard, la raison en réside dans l'agenda que ses figures de proue s'étaient donné, dans les questions sociétales, les

controverses intellectuelles ou les causes morales qui stimulaient leurs travaux et auxquelles ils ne restaient pas indifférents, bien au contraire.

Le monde de la science prétend parfois vouloir contrôler par lui-même et hors toute pression externe le choix de ses thèmes et de ses terrains. L'illusion de la bulle autogérée par la « communauté des pairs » relève pourtant de la rhétorique creuse, de l'image d'Épinal. En sciences sociales comme dans les autres sciences, contenus et terrains sont stimulés par des dynamiques contingentes et par des demandes exogènes.

Oublions la possibilité d'une dépendance exclusive par rapport à des commandites tierces, dont une illustration serait donnée par le marché des études et les cabinets opérant dans une logique de profit financier. La dépendance de la recherche est souvent plus subtile et en même temps relativement consentie. La politique publique et l'action publique évoluent selon une dynamique qui est marquée par des événements en cours, par des transformations du corps social, par des réformes en matière de gouvernement des affaires publiques, par l'évolution de la technologie et de l'économie. Loin de les tenir à distance, le chercheur trouve en elles une opportunité à saisir pour enrichir et donner sens à son programme de travail. Son engagement peut prendre de nombreuses formes, qui vont d'être un témoin dont son époque attise la curiosité, jusqu'à la défense d'une cause dans un débat civique.

En ce qui me concerne, le ressort de la curiosité aura largement guidé mes choix de recherche. Les élites administratives et le service de l'État, thèmes sacralisés par mes collègues parisiens dans les années 1960, poussèrent le jeune étranger non issu d'une Grande École française que j'étais à les explorer de plus près. Je voulais savoir sinon désacraliser les mythes. Depuis mes débuts en recherche, j'ai endossé plusieurs rôles à la fois, de chercheur, de consultant ou de formateur. La variété de terrains et milieux étudiés sous un angle sociologique, des entreprises aux collectivités locales, en passant par la Commission de Bruxelles ou encore les marchés, est, elle aussi, guidée par un appétit d'arpenter des scènes que je ne connais pas, ainsi que par la conviction que, pour mieux voir et comprendre une scène, l'expérience d'autres scènes reste irremplaçable. L'engagement est un levier heuristique, pas un sacerdoce moral (Thoenig 1999).

Le noyau dur du socle de la connaissance dont l'action publique est l'héritière date de périodes qui coïncident avec l'expansion de l'État Providence et l'interventionnisme du secteur public. Les appareils bureaucratiques étaient perçus par de nombreux chercheurs comme des corsets pour la participation démocratique et des obstacles pour le progrès social et économique. La question urbaine, le déficit des finances publiques et la structure des inégalités socio-

économiques, entre autres, polarisaient les débats en même temps que les demandes à l'égard de l'action gouvernementale croissaient et devenaient incompatibles entre elles.

Tel est clairement le cas de la fin des années 1940 jusque dans les années 1970 aux Etats-Unis. Trois lignes critiques s'entrecroisent qui servent de moteur aux activités des chercheurs :

- la science politique exprime sa tonalité libérale en rejetant l'hégémonie du raisonnement rationaliste inspiré par la théorie des jeux appliquée au traitement des affaires publiques, dont la Rand Corporation fournit la matrice. Le travail sur la politique budgétaire mené par Wildavsky en est une illustration bien connue (Wildavsky 1964 et 1970)

la montée de l'Etat Providence attire l'intérêt de défenseurs de causes sociales et politiques qui voient, au contraire, l'administration comme une alternative au marché et au bénévolat

- les faillites du *Big Government*, ce projet initié par le président Kennedy en 1961 en vue d'établir une *Great Society*, poursuivi par ses successeurs Johnson et Nixon jusqu'au début des années 1970, L'arrogance manifestée par les autorités, notamment fédérales, qui prétendent manager le monde d'une manière planifiée et centralisée, fournissent autant de stimuli qui excitent les méfiances libertaires et populistes. Le livre de Theodore Lowi illustre cette source d'inspiration (Lowi 1969).

En France, d'autres raisons mobilisent les attentions. L'analyse des politiques publiques rapproche des chercheurs qu'on pourrait appeler réformistes. Ce n'est pas un hasard si un certain nombre, par ailleurs réunis autour de la revue *Politiques et Management Public*, soutiendront les initiatives prises à la fin des années 1980 par le Premier ministre Michel Rocard en vue de moderniser les trois fonctions publiques et d'institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Mon propre parcours illustre une posture quelque peu irrévérencieuse à l'égard des discours établis, y compris dans le monde universitaire, et que partagent nombre de ceux dont les publications furent pionnières (Kervasdoué et Fabius 1976, Padioleau 1982, Nioche et Poinard 1984).

Face à une théorie politique engoncée dans l'analyse systémique et face à une science administrative paralysée par l'institutionnalisme, je trouve des sources de stimulation scientifique auprès de collègues américains tels que ceux de l'école de Berkeley et ceux de la *Business School* de Stanford. Outre l'ambition de créer un domaine spécifique, nous partageons un vif scepticisme à l'égard des modes de gestion publique en cours dans nos pays respectifs et une même volonté de mobiliser les sciences sociales au bénéfice de la formation professionnelle des fonctionnaires. Mon passage à l'ENA au milieu des années 1970 comme conseiller pour la formation m'avait en effet convaincu que

l'institution était irréformable de l'intérieur à cet égard. C'est pourquoi le programme financé par la Fondation Ford aux Etats-Unis pour créer des écoles d'analyse des politiques publiques, me paraît être une chance pour établir des liens entre les sociologues et les hauts fonctionnaires (Thoenig 1976). C'est aussi pourquoi, quelques années plus tard, je prendrai une part active à l'animation du dispositif français d'évaluation des politiques publiques. Certes, je ne confonds pas rationalité scientifique et rationalité politique, sachant que le savant ne doit pas se faire trop d'illusion quant à son utilité pour le politique. Néanmoins, tenter un petit pas vaut mieux que ne rien tenter du tout.

L'analyse des politiques publiques à la française rejette les explications reposant sur des déterminismes globaux, et dont la sociologie de l'Etat, devenue une caricature de la posture de Marx, fournit le plus évident repoussoir. Elle critique la bureaucratie et la technocratie sans adopter pour autant une posture néolibérale comme le font certains de leurs collègues américains. Elle parie que le débat polyarchique et l'efficacité du gouvernement gagneront chacun et ensemble à prendre en compte un peu plus d'informations générées un peu plus rigoureusement. Elle ne se rattache guère aux deux courants alors dominants aux Etats-Unis, celui très prescriptif et rationaliste du *policy making*, celui, plus technocratique ou fonctionnaliste, de la *policy analysis* dont l'ambition est de former des professionnels qui, placés auprès des gouvernants, éclairent leurs choix par les conséquences des alternatives disponibles (Meltsner 1976). En France, l'orientation dominante tourne le dos à la fois au gouvernement par la *one best way* de la théorie des jeux et à un management public fondé sur la seule efficacité économique - financière. Elle se veut d'abord une posture de connaissance de la boîte noire du travail gouvernemental.

Cette orientation est clairement affichée par le Traité de Science Politique (Grawitz, Leca et Thoenig 1985), plus précisément par le quatrième volume qui est entièrement consacré aux politiques publiques. Paru à l'occasion du Congrès Mondial de Science Politique qui se tient à Paris, il participe de l'institutionnalisation du domaine comme une discipline à part entière des sciences du politique que promeut le CNRS, que traduit dès 1984 la création d'une nouvelle unité propre appelée le GAPP.

L'introduction et le premier chapitre du volume quatre ont valeur de programme fondateur (Thoenig 1985). L'analyse des politiques publiques est définie comme un ensemble de concepts et de modes de raisonnement permettant de déconstruire l'administration publique et les choix publics à l'épreuve du contenu des problèmes collectifs et de leurs processus de traitement. Elle postule que les actes et non actes gouvernementaux sont réductibles à des programmes d'action identifiables, séparables les uns des autres, mobilisant chacun des scènes politiques spécifiques et à géométrie variable, et faisant appel à la fois à

des ressources concrètes et symboliques. L'univers que sous-tend le programme est clairement celui d'un monde fait d'acteurs mus par des desseins stratégiques, d'une société dans laquelle les problèmes perçus sont multiples et non consensuellement définis, d'un système politique dont l'élection n'est pas la clé de voûte, et de jugements émis sur les actions publiques qui sont marqués par la volatilité, la normativité et le fait qu'ils prêtent à conséquence d'autant plus qu'ils allouent des effets négatifs et ciblés.

Le domaine couvre donc la manière dont les *policies* gouvernementales produisent de la *politics* dans la société. Il se veut agnostique par rapport à des visions et des postulats du bien collectif, de l'efficacité publique et du pouvoir social, sauf à accepter que connaître vaut mieux qu'ignorer, que la transparence est une chance pour l'action et pour la démocratie, et que tant l'intérêt général que la domination par le centre autoritaire restent des perspectives ni désirables ni réalistes.

Ce programme de 1985 présente des affinités avec les acquis de la sociologie des organisations (March et Olsen 1976). Ainsi l'ambivalence est un fait normal dans les coalitions. Les acteurs poursuivent des enjeux variables en fonction du contexte du moment. Les coalitions sont éphémères. Les décisions sont des processus relativement aléatoires. Toutes ces propriétés des milieux organisés se retrouvent en politique. Loin d'être un obstacle à l'action collective, elles en sont un lubrifiant. Mais l'analyse des politiques publiques que je propose diverge du programme énoncé par le néo-institutionnalisme alors naissant (March et Olsen 1984) sur un point essentiel. Ce courant fonde son identité sur une critique radicale du mouvement dit de *New Public Management* porté notamment par le gouvernement de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne et propagé par l'OCDE, programme qui peut être résumé comme une OPA de la pensée néo-libérale sur les critères de pilotage des choix et des dispositifs étatiques. Il veut ainsi prouver que le *NPM* repose sur des prémisses fausses et sur des erreurs empiriques. L'Etat change non pas parce qu'un nouveau *design* est promulgué d'en haut, mais parce que de nouvelles valeurs exogènes sont instillées et appropriées par les organisations. Or ce débat reste étranger à la France. La *NPM* n'est pas une doctrine agréée par l'Etat et ses dirigeants. Pour le texte de 1985, il n'est nul besoin d'y faire référence comme à un repoussoir. Au contraire, loin de s'enfermer dans une vision du changement où le macro détermine le micro, le domaine privilégie un programme d'étude qui donne de l'attention au méso, dont les dynamiques intermédiaires.

Un manuel paru quatre ans plus tard consolide ce programme (Mény et Thoenig 1989). Il resitue les politiques publiques par rapport à d'autres perspectives théoriques traitant de la boîte noire de l'Etat. Et, surtout, il propose une boîte à outils qui emprunte à l'ensemble de la littérature mondiale disponible les

concepts et les modes de raisonnement jugés être les plus robustes pour le travail empirique et l'interprétation des faits.

La stimulation par les enjeux de société aide le chercheur à recadrer ses constats et à relativiser ses apports. Elle nourrit son agenda. Ne pas leur être disponible est un handicap. Leur être trop disponible l'est aussi. Le sens de la mesure, du bon dosage, est une vertu. Je donne un sens plus général aux résultats de ma monographie en même temps que j'en souligne les limites. Plus encore qu'en aval de l'observation, c'est en amont que cette stimulation s'avère fructueuse, en particulier lors du choix d'un terrain et de la construction du dispositif tant problématique que méthodologique de la recherche.

En même temps il est des précautions à prendre, notamment par rapport à la non-historicisation des analyses. Une illustration en est donnée par la gouvernance. Il serait tentant de conclure que, puisque personne avant les années 1990 n'avait vraiment traité du phénomène, la gouvernance serait un fait nouveau dans nos sociétés : le principe de gouvernement des affaires publiques aurait été remplacé par celui de gouvernance. La prudence conduit pourtant à éviter de tirer des conclusions générales en termes d'avant et d'après, d'opposer un modèle traditionnel à un modèle nouveau. Peut-être les chercheurs d'aujourd'hui voient-ils des faits que leurs aînés ne voyaient pas tout simplement parce que ces derniers ne disposaient de l'appareillage cognitif pour les voir. De là à conclure que le monde a changé du tout au tout reste sujet à caution, ou à vérification pointilleuse.

2. 2. La méthodologie crédibilise

Les méthodologies sont des outils au service d'une problématique. Sont-elles pour autant rigoureuses et créatives, crédibles même ?

Les débats sur les méthodologies sont une pratique habituelle en science. Les projets de recherche et les publications sont examinés et discutés par référence au contexte dans lequel se déploie leur méthodologie. Il est ici entendu qu'il n'y a pas en soi de bonne méthodologie. La qualité dépend du contexte spécifique d'une recherche et de l'ambition interprétative des résultats, contre, par exemple, ce que prêche le terrorisme par la quantification, la modélisation et les larges échantillons permettant la comparaison ne relève pas de cette posture. On ne commettra donc pas la confusion entre les techniques et autre chose qui est plus central. La méthodologie est définissable comme la manière dont les chercheurs font le va et vient entre leurs interprétations et leurs observations empiriques. Elle est composée de modes de raisonnement, elle couvre le travail d'analyse.

Il est généralement reconnu qu'en France l'approche par les politiques publiques a dérivé vers une vulgate, vers la répétitivité des résultats, par exemple sur le développement local ou sur les politiques sociales, à mesure qu'elle se popularisait. Dans les années 1990, le retour sur investissement s'est effondré du point de vue de la création de connaissance. Une partie de cette dérive s'explique par des raisons méthodologiques. On voit se multiplier des démarches inductives qui ne dépassent pas le stade de ce que la langue anglaise définit péjorativement comme une expédition de pêche, combinant des études de cas sans profondeur, des interviews pauvrement menées et des analyses restant proches de la description.

Une explication est donnée par une formation par la recherche insuffisamment ancrée dans un cadre théorique consistant et cohérent, dans un ensemble de propositions conceptualisées et étayées par du terrain. S'il existe des cadres méthodologiques robustes, ils sont ignorés. On emprunte le vernis de la discipline, ses mots, son projet, sans en maîtriser la méthodologie.

Un exemple est celui de l'usage pervers de la grille de Charles Jones (Jones 1970). Prise au pied de la lettre, la division entre cinq fonctions du travail gouvernemental – la mise sur agenda, l'élaboration et la légitimation de la décision, la mise en œuvre, l'évaluation et la terminaison – devient une interprétation linéaire de la réalité : la mise sur agenda précède par nature la décision qui précède par définition la mise en œuvre. Or sa vertu est heuristique, elle sert d'ouvre-boîte mais pas de réponse. Est-il vrai ou pas que la mise en œuvre suit la décision qui suit la mise sur agenda, et qu'il n'y a pas d'effets de retour entre ces fonctions ?

La méthodologie prise au pied de la lettre finit par empêcher de voir. Il y a pire : la méthodologie est négligée en termes de validité interne, de validité externe, etc. Ainsi en Grande-Bretagne, des dizaines de recherches ont été menées avec de généreux financements publics sur le secteur hospitalier et de la santé. Leurs publications laissent les évaluateurs fort sceptiques en termes de critères de qualité (Stewart 1999 ; Ferlie 2002). La faiblesse la plus marquante qu'ils soulignent réside dans le fait que les données rassemblées et interprétées sont très faiblement sinon pas du tout reliées à des théories à moyenne portée. Les chercheurs n'utilisent pas d'indicateurs spécifiés et intermédiaires pour opérationnaliser la théorie, la conséquence étant que les concepts deviennent des mots vides et les théories des renvois rituels cantonnés en bas de page.

Les organismes publics britanniques qui financent ces projets ont pris le pouvoir au détriment des collèges invisibles des chercheurs. Ils définissent les critères de succès et contrôlent l'accès aux ressources. Ils sont les principaux et les chercheurs deviennent leurs agents. Des principes de *New Public Management* -

la compétition par le marché pour le financement, l'évaluation par la performance à court terme - régulent la production des sciences sociales, ce d'autant plus que le financement public bénéficie d'un quasi-monopole.

S'agissant de l'action publique, on peut évoquer le succès qu'a rencontré l'approche par les discours, en particulier lorsqu'elle écarte la confrontation avec les pratiques ou qu'elle postule que les comportements découlent directement de ce que les acteurs disent ou pensent. Tel est particulièrement le cas pour l'abondante recherche menée sur le *New Public Management*. Ses partisans étaient plutôt fascinés par le *design* organisationnel. Ses critiques, d'inspiration post-moderniste, peignaient le diable sur la muraille de la démocratie et de l'intérêt général. Traiter le NPM comme un discours ou comme une idéologie globale n'est certes pas sans intérêt (Reed 2002). Reste à savoir ce qui se passe quand le discours est confronté à la réalité, quand les instruments et les principes sont appliqués sur le terrain. Les études montrent que la logique des systèmes locaux ou des contextes enchâssés finit par prendre le dessus. Ce qui se passe ici ne se passe pas là, sans même parler des effets inattendus. L'idéologie du NPM, qui est un discours unificateur tenu par les gouvernants, laisse la place à des pratiques différenciées et que les exécutants s'approprient activement à leur manière. Compte vraiment ce qui est mis en œuvre. Or ce qui est mis en œuvre l'est fondamentalement à travers des pratiques plus qu'à partir des interprétations locales de discours cosmopolites.

La recherche française n'est pas en reste de faiblesses méthodologiques. Ainsi elle a vu fleurir au milieu des années 1990 un programme financé par la Direction Générale de la Fonction Publique qui réhabilitait le fonctionnaire de base. Un de ses projets suggère que les agents de guichet ne sont pas du tout des bureaucrates (Warin 2002). Ils ne sont pas indifférents aux usagers, ils n'interprètent pas les règles de façon discrétionnaire, ils veulent se comporter comme des personnes responsables, mettre en œuvre la justice et l'équité, ce malgré le fait qu'ils sont abandonnés à leur sort par leur hiérarchie. Bref ils sont des héros de la vie quotidienne. De telles études utilisent comme matériaux des attitudes et les rationalisations qu'en donnent les personnes interrogées. Or elles ignorent une découverte faite par la sociologie des organisations lorsqu'elles confrontent attitudes et comportements (Worms 1966). Certes les agents situés à la base des administrations d'Etat se considèrent comme les champions de l'intérêt général et les partisans de règles rigides et détaillées. En même temps, ils se comportent aussi comme des passagers clandestins cherchant à accroître leur autonomie face à leur hiérarchie, notamment en interprétant les règles de manière discrétionnaire et en trouvant des arrangements avec leurs interlocuteurs locaux.

Plus généralement, l'absence de référence à l'acquis scientifique peut conduire la recherche à représenter la réalité sociale et organisationnelle de l'action publique comme un monde sans contradictions et sans discontinuités, qui ignore aussi les effets de contexte. Quelque chose qui est observé ici, dans tel service, est présumé être représentatif de réalités plus générales. Tel est le cas de micro-observations sur les interactions entre un agent public et un usager (Weller 1999). Leur interprétation postule un monde sans contraintes méso ou macro-sociales, la réalité étant construite par l'interaction locale entre les deux parties. L'ethnométhodologie dont s'inspirent de tels travaux s'était pourtant gardée de postuler un monde aussi simple (Lipsky 1980).

2. 3. Enrichir le capital théorique d'une discipline

L'action publique est aujourd'hui estampillée. Reste une interrogation. Suffit-il de se pencher sur des phénomènes d'action collective plus ou moins asymétrique, de disséquer finement comment des processus et des dispositifs d'interaction et de dépendance se déroulent et se régulent, de s'étonner que de la mise en compatibilité de logiques hétérogènes se construit? L'empilage de monographies ne fait pas science en soi. Les cas font sens quand un travail en profondeur permet de discuter un phénomène plus général et quand une comparaison est élaborée dans un cadre interprétatif. La recherche de sens présume autre chose que la collection de données empiriques : une problématique.

L'action publique peut servir de stratégie heuristique pour faire progresser telle ou telle discipline spécialisée : l'économie de la santé, la sociologie du travail, la gestion des entreprises, etc. Cet entrisme latéral est au service d'agendas propres à chacune d'elles. Cet usage est parfaitement légitime.

L'alcoolisme au volant traité par l'ethnométhodologie reste une référence pionnière pour comprendre les ressorts d'un mouvement social et d'un processus de mise à l'agenda (Gusfield 1980). La contribution de Raymond Boudon à l'examen des inégalités sociales est fondée sur les effets constatés de décisions gouvernementales en matière de démocratisation de l'enseignement supérieur (Boudon 1976). En utilisant les réformes administratives comme réactifs des milieux qu'il étudie, le Centre de sociologie des organisations rénove la sociologie politique dans la mesure où les décrets de mars 1964 instituant des régions permettent d'identifier le poids des phénomènes de cooptation notabiliaire par l'Etat (Grémion 1976). Il fait aussi progresser la sociologie des organisations publiques par la formulation d'une théorie de la régulation croisée (Thoenig 1975).

Mais, à supposer que l'action publique soit prise à bras le corps comme un domaine propre, parlant de la dynamique et de la nature du politique, il importe de bien raccrocher l'interrogation des faits à une problématique plus générale. Un geste devient alors important. Quels terrains locaux choisir qui illustrent à leur niveau des traits constitutifs des sociétés et des *polities* ? Quel problème tester qui dépasse le localisme ? Une affirmation contextuelle vague du genre globalisation, décentralisation ou gouvernement de type multiniveaux ne suffit pas. Le choix doit être affiné, notamment par rapport à des questions de recherche précises. Les systèmes territoriaux dits intermédiaires sont-ils la caverne de Platon du pouvoir de l'Etat ? Les politiques constitutives traduisent-elles une forme nouvelle du lobbying ? La participation par des arènes spécifiques de débat a-t-elle un impact sur le rapport des groupes et des habitants à la chose publique et à la légitimité du politique institutionnellement compris ?

Un chercheur accroît la fécondité de ses travaux lorsqu'il est mû par deux moteurs. Il s'approprie un enjeu social en même temps que les résultats de son travail enrichissent la discipline et son capital de connaissance. Nous ne sommes ni des intellectuels discourant sans rigueur de la société ni des chargés d'étude survolant un chantier après un autre au gré d'une logique opportuniste dictée par des commanditaires de contrats.

Une sensibilité diffuse que, faute de mieux, on appellera critique est donc utile, mais elle ne suffit pas. Encore doit-elle être relayée par une perspective dont les références soient endogènes aux sciences sociales. Un agenda de recherche se nourrit aussi de volonté d'inscrire sa démarche par rapport aux « grandes » questions qui meublent la discipline. Le fait que la recherche hésite trop souvent à monter sur les épaules des géants alimente la mollesse observable des méthodologies en usage.

Certes la connaissance accumulée par les anciens n'est pas en soi une référence intangible. La science évolue d'une manière qui n'est ni cumulative ni linéaire. Plus un domaine scientifique comme les politiques publiques s'institutionnalise, plus il se comporte comme un centre qui induit rigidité et conformisme à la périphérie, comme cela a été le cas pour la science administrative (Peters 1999). Néanmoins, à vouloir ignorer le capital déjà accumulé, une discipline s'appauvrit et sa capacité à générer de la connaissance régresse.

Un fait me frappe. Dans les communications à des colloques et dans des articles de revues à des travaux, il est exceptionnel de trouver des références à des publications couvrant les années 1940 à 1980. On peut en moyenne les estimer à moins de 2 % du total. Certes on honore rituellement les trois barbus, Marx, Durkheim et Weber. Pourtant tout se passe comme si le capital de connaissance

qui fait encore sens aujourd'hui remontait au plus à la période fort récente de la banalisation d'Internet et de Google. Connaît-on vraiment les publications des années passées ?

Cette remarque n'est pas un plaidoyer pour l'érudition. Les leçons du passé servent de source d'apprentissage des erreurs à ne pas commettre et de stimulant pour la créativité. Elles peuvent même aider à ne pas redécouvrir la roue et servir de bonnes pratiques.

L'analyse de l'action publique ne se développe pas dans le vide. Son origine en tant que discipline ou sous – discipline, sa capacité à créer de la connaissance, restent alimentées par référence à des contributions et à des domaines plus vastes en sciences sociales.

L'analyse des politiques publiques telle que Harold Lasswell (1951) en pose les jalons emprunte largement à l'agenda que Charles Merriam fixait à la science politique dès les années 1920. Le behaviorisme qu'il appelait de ses vœux se consacrait à une compréhension d'un pilotage politique agnostique du point de vue des valeurs et basée sur les faits empiriques. La sociologie administrative trouve une impulsion décisive dans les travaux de Herbert Simon, un élève de Merriam, même si l'Ecole de Carnegie ne s'intéressera jamais à l'essence de ce qui fait la sphère publique. Son ambition est plus générale, l'administration ou la gestion étant définie comme vecteur de la coordination de toute activité humaine organisée.

Nous devons participer activement à la construction de cadres théoriques et conceptuels. Car comment meurent les paradigmes ? Deux dangers principaux guettent nos domaines.

Le premier est celui de la quasi-conceptualisation. Il se fait qu'à un certain moment de nouvelles notions émergent et deviennent d'usage courant. Le seul problème est qu'elles peuvent manquer de rigueur ou de force théorique. Pas encore construites comme concepts, elles restent proches de la métaphore. Le début des années 1990 a vu fleurir des termes tels que communauté de politiques ou arène de politique. Il y a abus lorsque ces termes sont utilisés comme des substituts pour désigner des relations informelles d'interdépendance entre deux ou plusieurs acteurs. Par ailleurs les sciences sociales possèdent des concepts tels que réseau, système ou coalition dont l'avantage est qu'ils se déclinent en grilles analytiques plus puissantes.

Le second danger est celui de la méthode qui tient lieu de théorie. Des principes heuristiques sont substitués aux résultats de la recherche. Une même référence interprétative est appliquée à tout phénomène public si ce n'est pas pour toute

forme singulière d'activité sociale et politique. Aucune spécificité ne lui résiste. Des cadres théoriques, les concepts qu'ils portent et intègrent, et les principes heuristiques qu'ils impliquent sont présumés faire sens quels que soient l'objet et le terrain de la recherche. On applique la méthodologie à des terrains et à des problèmes sans s'interroger sur les limites de ses apports, tout contenu et tout terrain étant susceptibles du même traitement. L'usage du marteau finit par gommer la spécificité du contexte étudié et de la problématique affichée. Toute action publique relèverait du même paradigme et de la même méthodologie.

Cette dérive est illustrée par l'usage qui est parfois fait de la notion de système d'action concret (Chazel 1994). A la limite, tout phénomène collectif serait réductible à un tel système. La situation de recherche qui lui avait donné sens à l'origine est donc perdue de vue. Le terme est présumé avoir une valeur universelle, que l'on étudie un ménage ou un marché. En d'autres termes, la méthodologie de l'analyse stratégique et systémique qui le décline, et qui en soi est très puissante, occulte les propriétés de la situation que l'on étudie, comme si tous les phénomènes sociaux étaient des variations autour du même thème.

La notion de référentiel développée par Pierre Muller et Bruno Jobert (1987) combine pour sa part les deux dangers : la quasi-conceptualisation et la *misplaced concreteness*. Certes elle attire l'attention à juste titre sur un fait souvent ignoré. Les dynamiques politiques et les processus de politiques publiques sont aussi ancrés dans des schèmes cognitifs qu'internalisent les acteurs. Des répertoires relativement stables d'alternatives pour l'action sont mobilisés par eux et déterminent en large partie les solutions et leurs impacts. Sans revenir sur les débats que cette notion a engendrés (Faure, Pollet et Warin 1995 ; Smith et Hassenteufel 2002), il est juste de dire que conceptuellement le référentiel reste un objet peu solide, souvent encore allusif, car manquant dans l'usage immodéré qui peut en être fait d'une déclinaison méthodologique solide pour en démontrer le contenu, la distribution entre parties prenantes et l'impact sur les actes. Le référentiel étant partout, il empêche le chercheur de voir. Dans les cas extrêmes, il devient un discours académique sur les discours que les acteurs tiennent eux-mêmes.

Le progrès théorique implique que le chercheur accepte d'être quelque peu aveugle. Une nouvelle théorie définit un contenu central, un cœur de cible, en même temps qu'elle ignore délibérément une série d'autres problèmes. C'est pourquoi il faut accepter de renoncer à l'explication de tout, donc de n'importe quoi ou de rien. Il est plus prudent, du moins dans un premier temps, de considérer que les théories ont une efficacité à moyenne portée.

Le fait pour le chercheur d'avoir un agenda plus large, une obsession qui le fait courir, n'est pas inutile. Pour autant, il ne faut pas devenir prisonnier d'œillères.

Se frotter à d'autres perspectives théoriques, vouloir expliciter pourquoi elles ne conviennent pas ou dans quelles circonstances elles font sens, fournit des stimulants irremplaçables. Un chercheur se dote d'une identité théorique en interagissant avec des chercheurs qui ne sont pas de son école, qui ne partagent pas sa perspective. Rien ne vaut à cet égard un apprentissage par la rédaction de notes et de compte rendus sur des publications, même lorsqu'on est chercheur confirmé. Une façon qui m'est personnelle de cultiver le devoir de centration théorique consiste à travailler et à suivre deux sinon trois domaines à la fois : hier, la sociologie des organisations et la sociologie politique, aujourd'hui la sociologie de l'entreprise, celle des organisations et l'action publique. J'y trouve trois avantages : ne pas devenir prisonnier d'un seul paradigme, entretenir en moi une tension de fertilisation croisée, entretenir le devoir de me situer disciplinairement.

3. Contre la paresse théorique

Le passage à une théorie étendue est une chance mais aussi un défi.

La théorie standard s'est progressivement distancée d'une perspective qui postulait que les scènes institutionnelles liées à la sphère étatique avaient le monopole du travail politique en matière de problèmes publics. Le chemin fut lent pour ce qui concerne mes travaux. Il commença dans les années 1960 par la découverte du pouvoir local. Il se poursuivit par la mise en évidence de la fonction des normes secondaires d'application et par la réflexion sur les outils d'intervention de l'Etat, en particulier par le recours plus modeste à l'argent et à la règle et par l'usage croissant des politiques constitutives. Il fut mené à terme par la compréhension des processus partenariaux de formation et de définition des enjeux. L'analyse de l'action publique et des systèmes intermédiaires sont les héritières de ce parcours.

Des progrès ont été accomplis. Par exemple, l'action a été habilitée comme une co-construction à la fois sous un angle cognitif et de pouvoir. Elle engendre des modes de régulations sociales autonomes. Les interprétations théoriques auront pris de la distance par rapport à une série de macro - déterminismes à la mode, dont le néo - institutionnalisme. Elles ont réhabilité les contextes intermédiaires et les enchâssements sociaux, ce qui permet de donner sens théorique et une chance analytique aux variations locales. Par ailleurs les sciences sociales ont exploré la facette endogène du changement politique, par le bricolage ou par l'invention.

Bref, et plus généralement, les sciences sociales prennent comme point de départ des problèmes collectifs et comme aboutissement des configurations sociales. La théorie étendue, en particulier à travers des termes comme système intermédiaire et action publique, fait néanmoins courir des risques. Ainsi, faute d'agenda personnel, faute aussi de rigueur méthodologique ou de débat avec ses anciens, le chercheur restera trop souvent exposé à la tentation de ne voir que l'intermédiaire et donc de ne pas le relier au macro et au micro, à l'avant et à l'après, au contexte qui l'accueille et sur lequel il agit. Par ailleurs le rapport entre le centre et la périphérie (Shils 1975), les phénomènes de domination, la fonction de l'autorité ou encore la part d'indétermination et d'ambivalence risquent d'être tenus pour quantités négligeables dans un monde par ailleurs présenté comme systémique et dynamique à la fois.

Une perspective qui refuse l'unipolarité, l'asymétrie et la transitivité ouvre encore davantage une science de l'action à la réflexion sur le changement endogène. Dès lors, elle sera encore plus attentive aux limites de ce changement et au degré de tolérance que les configurations sociales et politiques, notamment les plus hégémoniques, manifestent à l'égard de ce qui ne relève ni de leur rationalité ni de leur sens de l'ordre.

Un thème récurrent des recherches actuelles auxquelles renvoient les travaux des doctorants en sciences sociales est celui des dynamiques intermédiaires. Comment penser le pilotage des problèmes publics par des modèles multi-niveaux et qui ne soient pas bâtis en termes d'autorité ou de gouvernementalité ?

Les sciences sociales savent identifier des opportunités pour des interventions qui produisent du changement, *ad hoc*, là et quand une chance existe de faire bouger un système dans un certain sens. Elles analysent le contexte, les niveaux multiples qui le composent, les jeux stratégiques qui s'y déploient. Elles évaluent l'efficacité d'instruments de politique. Elles adoptent le point de vue d'un acteur impliqué dans le co-pilotage et qui veut que quelque chose évolue. Enfin elles repèrent les lieux et moments favorables à une action permettant de faire une différence en termes d'innovation.

Trois postures sont possibles pour qu'un principal ou des acteurs ayant la responsabilité et la charge d'impulsions de pilotage construisent leur relation au système en évolution.

Une première posture est éclairée, de type *top - down*. Le désir du Prince est que sa volonté compte et soit prise en compte. Il anticipe par prudence la dynamique du système. Il fait preuve d'autoritarisme. Il veut aussi donner sa chance au bien public. La posture consiste donc à créer une configuration qui marche plus ou moins indépendamment des circonstances

Une deuxième posture est réflexive. Dans ce cas, le pilote essaie de moduler le cours des choses tout en se soumettant à la structure du système et à sa dynamique. Cela inclut notamment une utilisation réfléchie de l'architecture systémique, au besoin en agissant plus à travers la mobilisation de certains niveaux plutôt que d'autres pour influencer le cours des choses. Ce sont des tiers qui apparaissent comme faisant et portant l'innovation et le changement. Le Prince est leur allié et leur facilitateur.

Une troisième posture prend de la distance, sort momentanément du jeu et du système, afin de l'observer et ensuite d'en changer (non pas d'en améliorer) les régimes et les institutions. Les sentiers de dépendance étant reconnus par le Prince comme des facteurs importants sinon incontournables, il fait tester d'autres cheminements et d'autres voies, tout en orchestrant et en modulant ces nouvelles alternatives avec les anciennes, et en demeurant à terme partie de toutes les configurations partielles. Bref l'action publique est ce qui se passe pendant que l'on fait des plans pour autre chose. L'acteur politique ne suit pas de chemin préconçu. Il crée son chemin en marchant. Ce raisonnement guide ainsi un travail sur la réforme du système français de recherche publique (Paradeise et Thoenig 2004).

L'action publique deviendra crédible lorsque, à l'affichage d'ambitions théoriques parfois difficiles à satisfaire (Duran 1999), elle ajoutera une rigueur analytique un peu plus convaincante. De ce point de vue aussi, la balle est dans le camp des nouvelles générations de chercheurs.

Bibliographie

- Allison G. (1971). *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Longman.
- Blau P.M. (1970). A Formal Theory of Differentiation in Organizations, *American Sociological Review*, 35, 2, 201-218.
- Boudon R. (1976). *L'inégalité des chances*, Paris, Armand Colin.
- Chazel F. (1994). L'action organisée et l'analyse sociologique contemporaine, *Sociologie du Travail*, 36, 1, 85-94.
- Crozier M. (1964). *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Le Seuil.
- Dupuy F. et J.C.Thoenig (1985), *L'Administration en miettes*, Paris : Le Seuil.
- Duran P. et J.C. Thoenig (1996). L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique*, 46, 4, 580-623

- Duran P. (1999). *Penser l'action publique*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Faure A., Pollet G. et P. Warin (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques. Autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan.
- Ferlie E. (2002). *Public Management Research and Mode 2 Knowledge Production: Some Issues of Method*. Communication au 18^{ème} colloque d'EGOS, Barcelone, July.
- Grawitz M. , J. Leca et J.C. Thoenig (s/d), *Traité de science politique*, vol. 4, Paris: Presses Universitaires de France
- Grémion P. (1976). *Le pouvoir périphérique: Bureaucratie et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.
- Gusfield J. (1980). *The Culture of Public Problems: Drinking, Driving and the Symbolic Order*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hood C. (1983). *The Tools of Government*. Londres: Macmillan.
- Jones C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press.
- Kervasdoué J.de et L. Fabius (1976). La loi sur les fusions et regroupements de communes, *Revue Française de Sociologie*, 18,3, 56-76.
- Landau M. (1969). Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap, *Public Administration Review*, 29,3,349-358.
- Landau M. (1977). The Proper Domain of Policy Analysis, *American Journal of Political Science*, 21, 2, 47-53.
- Lasswell H.J. (1951). The Policy Orientation (p.), In H.J. Lasswell and J.Lerner (eds), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press.
- Lipsky M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation.
- Lindblom C. et D. Cohen (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.
- Lowi T. (1969). *The End of Liberalism*. New York: Norton
- Lowi T. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Adminsitratio Review*, 32, 4, 298-310.
- March J.C.. et J.P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- March J.C.. et J.P. Olsen (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, 78, 5, 734-749.
- Mayntz R. (1980). *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Koenigstein: Athenaeum.
- Mayntz R. et F. Scharpf (eds) (1995). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt: Campus.
- Meltsner A. (1976). *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.

- Mény Y. et J.C. Thoenig (1989). *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Merton R. (1940). Bureaucratic Structure and Personality, *Social Forces*, 18, 3, 560-568.
- Muller P. et B. Jobert (1987). *L'Etat en action*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Muller P., Thoenig J.C., Duran P., Majone G. et J. Leca (1996). Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques, *Revue Française de Science Politique*, 46, 1, 96-133.
- Nioche J.P. et R. Poinsard (dir.). *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica.
- Padioleau J. (1982) *L'Etat au concret*, Paris : Presses Universitaires de France.
- Paradeise C. et J.C. Thoenig (2004). Piloter la réforme de la recherche publique, *Futuribles*, à paraître.
- Peters B.G. (1999). Institutional Theory and Administrative Reform (p.331-355). In M. Egeberg and P. Laegreid (eds), *Organizing Political Institutions*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Pressman J. et A. Wildavsky (1973). *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Reed M. (2002). *Reconstructing Managerialism: Constructivist and Realist Analyses of New Managerialist Discourse in Contemporary Organisations and Institutions*. Paper presented at the 18th EGOS Colloquium, Barcelona, July.
- Salisbury R. (1968). The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles (p.). In A. Ranney (ed.), *Political Science and Public Policies*, Chicago: Markham.
- Schmitter P. G. et G. Lehmbruch (1979). *Trends toward corporatist intermediation*, Londres: Sage.
- Shils E. (1975). *Center and Periphery*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Simon H. A. (1947). *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.
- Smith A. et P. Hassenteufel (2002). Essoufflement ou second souffle? L'analyse des politiques publiques "à la française", *Revue Française de Science Politique*, 52, 2, 53-73.
- Stewart R. (1999), Foreword, In A. Mark. and S. Dopson (eds), *Organisational Behaviour in Health Care: The Research Agenda*, Londres: Macmillan.
- Thoenig J.C. (1975). La relation entre le centre et la périphérie en France : une analyse systémique, *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, 36, 77-123.
- Thoenig J.C. (1976). Enseigner le management public, *Enseignement et gestion*, 15, 3-33.
- Thoenig J.C. et F. Dupuy (1979). Public Transportation Policy Making in France as an Implementation Problem, *Policy Science*, 11, 1, 1-18.

- Thoenig J.C. (1985). Présentation et l'analyse des politiques publiques. Dans M. Grawitz, J. Leca et J .C. Thoenig (s/d), *Traité de science politique*, vol. 4, Paris: Presses Universitaires de France (p. I –X et 1-60).
- Thoenig J.C. (1987). *L'ère des technocrates*. Paris : L'Harmattan.
- Thoenig J.C. (1998). How far is a sociology of organizations still needed?. *Organization Studies*, 19, 2 , 307-320.
- Thoenig J.C. (1998). Politiques publiques et action publique, *Revue Internationale de Politique Comparée*, 5,2, 295-314.
- Thoenig J.C. (1999). Le bricolage des engagements, *Sociologie du travail*, 41, 3, 307-316
- Warin P. (2002). *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Weller J.M. (1999). *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris, Desclée de Brouwer.
- Wildavsky A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Wildavsky A. (1970), Rescuing Policy Analysis from PPBS, *Public Administration Review*, 53, 2, 189-202.
- Worms J.P. (1966). *Une préfecture comme organisation*. Paris, Groupe de Sociologie des Organisations.