



HAL
open science

Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques “ à la française ”

Patrick Hassenteufel, Andy Smith

► To cite this version:

Patrick Hassenteufel, Andy Smith. Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques “ à la française ”. *Revue Française de Science Politique*, 2002, Les approches nationales des politiques publiques, 52 (1), pp.53-73. 10.3406/rfsp.2002.403695 . halshs-03052099

HAL Id: halshs-03052099

<https://shs.hal.science/halshs-03052099>

Submitted on 8 Nov 2022

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française »

Monsieur Patrick Hassenteufel, Monsieur Andy Smith

Citer ce document / Cite this document :

Hassenteufel Patrick, Smith Andy. Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française ». In: Revue française de science politique, 52^e année, n°1, 2002. pp. 53-73;

doi : <https://doi.org/10.3406/rfsp.2002.403695>

https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2002_num_52_1_403695

Fichier pdf généré le 26/04/2018

Résumé

L'analyse des politiques publiques en France est aujourd'hui à la recherche d'un second souffle. En effet, un certain essoufflement la guette du fait d'éléments de cloisonnement sur elle-même de cette sous-discipline de la science politique et surtout à cause d'un déficit de réflexion méthodologique. Celui-ci est net dans le cas, emblématique pour l'analyse des politiques publiques en France, de l'approche cognitive. Ce second souffle peut notamment passer par une problématisation des politiques publiques en termes de sociologie politique. L'analyse de l'articulation policy/politics offre des pistes de recherche stimulantes, à condition de dépasser la quête (impossible) de « la » variable politique pertinente, en s'intéressant notamment à la légitimation et à la politisation des politiques publiques.

Abstract

Out of steam or search for a second wind ? public policy analysis à la française

In France, public policy analysis is currently in search of its second wind. Indeed, today it has to a certain extent run out of steam due to a tendency to look inwards and cut itself off from the rest of political science but also, and above all, to a lack of methodological reflection. This is particularly so in one of the flag-bearing parts of French approaches to public policies : the so-called cognitive approach. In order to get their second wind, these approaches could usefully reframe themselves within a political sociology perspective. In particular, analysis of the articulation between policy and politics appears to offer a stimulating way forward, so long as one avoids getting bogged down in the (impossible) quest for « the » relevant political variable. Instead, the way forward is to investigate the legitimation and the politicisation of public policy-making.

ESSOUFFLEMENT OU SECOND SOUFFLE ? L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES « À LA FRANÇAISE »

PATRICK HASSENTEUFEL
ANDY SMITH

L'analyse des politiques publiques en France possède désormais des acquis théoriques et empiriques considérables. Nous faisons partie de ceux qui pensent que cette approche de l'étude du pouvoir a véritablement enrichi les sciences sociales, et plus particulièrement la science politique. Bien entendu, des difficultés analytiques et des insuffisances théoriques demeurent : il s'agit là d'une caractéristique de tout champ scientifique vivant qui s'interdit la suffisance. Il nous semble pour cela nécessaire de relancer la réflexion collective sur les objectifs, les questions et les méthodes de l'analyse des politiques publiques ¹.

La genèse de l'analyse des politiques publiques en France est désormais bien connue et nous ne nous y attarderons pas. Déjà reconnue par un tome qui lui était entièrement consacré dans le *Traité de science politique* ² et plus généralement par un nombre croissant de recherches, de publications et d'enseignements, depuis la fin des années 1970, plus nettement encore durant les années 1990 ³, cette démarche de recherche connaît aujourd'hui un véritable « âge d'or ». Si les influences étrangères ont certes participé à sa genèse et à son évolution, force est de constater que les positions et les interactions endogènes à la France ont été plus déterminantes. Deux traits semblent caractériser la structuration à la française de ce champ d'étude.

La première caractéristique de l'analyse des politiques publiques en France est le poids des recherches consacrées au fonctionnement interne de l'État. Plus exactement, c'est implicitement au prisme de la question « qu'est-ce que l'État ? » qu'ont souvent été étudiés les rapports entre les pouvoirs publics et la société civile. Alimentés par une opposition épistémologique au positivisme du droit public, les premiers textes marquants sont fournis par les chercheurs du Centre de sociologie des organisations (CSO). Ces derniers se sont notamment attachés à montrer que l'État est fragmenté entre une multiplicité d'unités, que seules des approches en termes de logiques d'acteurs et de « systèmes d'action » sont en mesure d'appréhender.

1. Soulignons bien qu'il s'agit là d'une relance car cette ambition était déjà au cœur de la première réunion du groupe « Politiques publiques » de l'Association française de science politique en décembre 1994 (communications orales reprises sous forme écrite dans P. Muller, J.-C. Thoenig, P. Duran, G. Majone, J. Leca « Forum : Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 46 (1) février 1996). Toutefois, les textes publiés à la suite de cet exercice n'ont guère, semble-t-il, été suivis de discussions collectives ou de discussions écrites.

2. Cf. J.-C. Thoenig, « Les politiques publiques », dans M. Grawitz, J. Leca (dir.), *Traité de science politique*, tome IV, Paris, PUF, 1985.

3. Y. Mény, J.-C. Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989 ; P. Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990 (« Que sais-je ? ») ; P. Muller, Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998 ; A. Smith, « Developments in French Public Policy Analysis », *Public Administration*, 1, 1998 ; J. Fontaine, « Public Policy in France : Transformation and Theory », *Journal of European Public Policy*, 3 (3), 1996.

der¹. En mettant en lumière, par cette démarche, les détours sinueux de l'application des lois, ainsi que la maîtrise limitée de l'information de chaque instance étatique, les membres du CSO ont également été en mesure de modifier l'étude du rapport centre-périphérie en soulignant la nature « faussement centralisée »² de l'État français.

Tout en partageant de nombreux préceptes théoriques des chercheurs du CSO, au cours des années 1970, a émergé à Grenoble, au Centre d'études et de recherches sur l'aménagement du territoire (CERAT), une deuxième série de travaux sur le rapport entre l'État et la société. Partant d'enquêtes empiriques sur la planification³, cette équipe a développé une approche de l'action publique qui propose une lecture non seulement de l'incohérence relative des interventions de l'État, mais aussi de son rôle dans l'émergence et l'entretien de normes globales qui structurent le fonctionnement et la hiérarchie de la société. Résumée plus tard par l'expression « rapport global-sectoriel »⁴, l'approche grenobloise des politiques publiques s'est également forgée en critiquant l'analyse « insuffisamment politique » et excessivement synchronique du CSO⁵. En dépit des différences qui ont séparé, et dans une certaine mesure séparent toujours, les approches des deux courants mentionnés, ils ont néanmoins structuré, chacun à leur manière, une approche de l'analyse des politiques publiques qui met en avant la question de la structuration de l'État.

La deuxième spécificité de l'analyse des politiques publiques en France est le scepticisme par rapport à la *rationalité* de la décision politique, dont découle une attention forte portée à la dimension cognitive de l'action publique. Contrairement aux débats vifs sur les mérites de la « théorie des jeux » ou du « *public choice* » aux États-Unis, il est presque unanimement accepté en France que la rationalité ne peut constituer un postulat de recherche sur l'action publique⁶. De ce fait, dans de nombreux travaux, il s'agit de rendre compte de la pluralité des logiques d'action à l'œuvre, dans le cadre d'une démarche qui valorise la dimension des idées. Deux perspectives sont privilégiées. La première, qui relève d'une sociologie des acteurs, s'intéresse aux producteurs des représentations qui orientent les politiques publiques. La seconde, qui relève d'une perspective socio-génétique, cherche à rendre compte du processus de construction des catégories au fondement des politiques publiques. En France c'est donc l'accent fort mis sur la dimension cognitive des politiques publiques qui constitue le « terreau » d'un débat, feutré mais omniprésent.

1. M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977 ; F. Dupuy, J.-C. Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985 ; J.-G. Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

2. J.-P. Worms, « Le préfet et les notables », *Sociologie du travail*, 3, 1966 ; M. Crozier, J.-C. Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif en France », *Revue française de sociologie*, 16 (1), janvier-mars 1975 ; P. Gremion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976.

3. L. Nizard, « Administration et société : planification et régulations bureaucratiques », *Revue française de science politique*, 23 (2), avril 1973 ; L. Nizard (dir.), *Planification et société*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1974. À noter aussi l'influence de Y. Barel, *La reproduction sociale, systèmes vivants, invariance et changement*, Paris, Anthropos, 1973.

4. B. Jobert, P. Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.

5. J. Leca, B. Jobert, « Le dépérissement de l'État, à propos de *L'acteur et le système* », *Revue française de science politique*, 30 (6), décembre 1980.

6. L'exception qui est « la preuve » de cette « règle » est un numéro de *L'Année sociologique* consacré au choix rationnel (vol. 46, 1996). Les contributions françaises à ce numéro soulignent toutes que la boîte à outils du choix rationnel fournit des techniques de recherche, mais ne constitue pas une problématique en soi.

Malgré les apports indéniables de cette approche « à la française » des politiques publiques, certains chercheurs pensent que, aujourd'hui, « l'analyse des politiques publiques piétine »¹. Dans cette perspective, Jean-Claude Thoenig a critiqué le « rendement décroissant » de l'analyse des politiques publiques en France et a lancé une « quête d'un deuxième souffle »². Formulée ainsi cette critique risque de susciter un débat qui se réduirait à la question de savoir si le verre est à moitié vide ou à moitié plein. Pour l'éviter, nous adopterons une autre posture visant à articuler la question de la construction de l'objet d'analyse avec celle de la stratégie de recherche empirique³. Pour prolonger la métaphore sportive, avant de trouver son second souffle, il faut commencer par reprendre son souffle. C'est dans cette perspective que nous allons d'abord opérer un retour critique sur l'analyse des politiques publiques en France avant d'esquisser des pistes de renouvellement, en termes de sociologie politique, des politiques publiques.

DES SIGNES D'ESSOUFFLEMENT

Comme nous l'enseigne la sociologie des sciences, la consolidation d'une nouvelle manière d'aborder la recherche passe le plus souvent par la fabrication implicite de frontières qui la sépare et la distingue des approches préexistantes. Dans le cas de l'analyse des politiques publiques en France, cette tendance a pris la forme d'un certain isolement au sein des sciences du politique et, « en interne », de l'évitement d'un débat sur les méthodes (en particulier pour l'approche cognitive) considéré, à tort, comme un risque d'implosion.

VERS LE CLOISONNEMENT D'UNE NOUVELLE SOUS-DISCIPLINE DE LA SCIENCE POLITIQUE ?

En discutant avec des politistes qui se considèrent comme étrangers à l'analyse des politiques publiques, nous avons souvent été confrontés à trois critiques de cette démarche de recherche : son excessive technicisation, sa négligence du politique et sa terminologie jargonnante. Dans bien des cas, ces critiques conduisent le non-spécialiste de ce mode d'analyse à le dépeindre sous les traits d'une sous-discipline qui se replie sur elle-même. Si chacun de ces reproches comporte des éléments fondés, ils sont également révélateurs de la difficulté que connaissent un bon nombre de nos collègues à distinguer les enjeux analytiques de ceux liés à l'institutionnalisation d'une manière différente de faire de la science politique.

Le premier symptôme de repli identifié par ces « sceptiques » vis-à-vis de l'analyse des politiques publiques est sa tendance à l'hyperspécialisation, liée notamment à un rapport excessivement proche à la commande publique. Selon cette perception,

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

2. J.-C. Thoenig, « En quête du deuxième souffle », *Revue française de science politique*, 46 (1), février 1996. Certaines thèses esquissées dans ce texte sont développées dans « Politiques publiques et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, 5 (2), 1998.

3. P. Hall, « Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics », communication au colloque « Comparative Historical Analysis », Brown University, 27-29 avril 2000.

L'analyse des politiques publiques est autiste : enfermée sur tel ou tel secteur d'action publique, elle se perdrait dans une technicité croissante qui la rendrait inaccessible au « profane ». À première vue, la spécialisation de nombreux chercheurs dans les secteurs de politiques publiques peut bien souvent contribuer à une problématisation de l'action publique dans les cadres normatifs définis par les acteurs politico-administratifs et les médias. En effet, les enjeux techniques d'un secteur ou d'une politique publique peuvent aisément passer du statut de terrain de recherche à celui d'objet de recherche. Par conséquent, l'analyse des politiques publiques aboutit parfois à des publications essentiellement descriptives qui se réduisent à un exercice de repérage des acteurs et des étapes de la décision publique, sans aucune visée théorique.

Cependant, en regardant de plus près, non seulement ce constat est trop global mais il repose aussi sur un refus de fond de comprendre *l'objet* des recherches sur l'action publique. Certes, il existe des chercheurs qui surinvestissent une spécialisation sectorielle aux dépens de questionnements analytiques, mais la majorité des publications dans le domaine des politiques publiques articulent terrains empiriques et discussion théorique. En effet, une telle articulation est au cœur des avancées des travaux français qui ont participé pleinement à des débats internationaux concernant, par exemple, le rapport entre idées et intérêts (Muller et Jobert), l'institutionnalisation (Duran et Thoenig), la sociologie du droit (Lascoumes), les réseaux de politiques publiques (Le Galès/Thatcher), la gouvernance (Le Galès), etc.¹ Dans chacun de ces travaux, l'étude approfondie de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques est mise au service d'un questionnement fondamental de la science politique. En somme, si certains écrits inspirés par l'analyse des politiques publiques ne dépassent pas le stade descriptif, la cause est plus à trouver dans la construction de leur objet que dans l'étude de l'action publique en soi.

La critique concomitante de la sur-spécialisation des analystes des politiques publiques se fonde sur le constat que ces derniers sont les prisonniers de leurs financements. Selon ce point de vue, l'indépendance de la recherche en la matière serait mise en question par les exigences des financeurs. S'il est vrai que la part de la recherche contractuelle est plus forte pour les politiques publiques que dans bien d'autres branches de la science politique, il serait réducteur de considérer que financement signifie automatiquement imposition de problématique. Tout d'abord, il faut ici distinguer entre les différents types de financeurs afin de pouvoir faire la part des choses entre, d'un côté, les travaux explicitement tournés vers la décision publique ou l'évaluation des programmes publics et, de l'autre, ceux s'inscrivant dans le cadre d'appels d'offres formulés par des comités dont font partie des universitaires et des chercheurs. Ensuite, des exemples multiples montrent qu'un travail empirique financé par une administration locale, étatique ou européenne peut faire l'objet d'une double exploitation, l'une plus administrative, l'autre plus scientifique. L'essentiel est à nos yeux de clarifier la logique du contrat de recherche et d'affirmer auprès des commanditaires la spécificité et la déontologie de la recherche en sciences sociales.

1. B. Jobert, P. Muller, *L'État en action*, op. cit. ; P. Duran, J.-C. Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), août 1996 ; P. Lascoumes, P. Poncela, P. Lenoel, *Au nom de l'ordre : une histoire politique du code pénal*, Paris, Hachette, 1989 ; P. Le Galès, M. Thatcher (dir.), *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; P. Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), février 1995.

Le deuxième reproche souvent fait à l'analyse des politiques publiques est qu'elle se fermerait aux autres approches du politique. En effet, pour la France, on peut parler d'une double fermeture venant à la fois des analystes des politiques publiques et des autres politistes.

Comme nous le verrons plus précisément dans la seconde partie de cet article, les premiers ont, en effet, tendance à négliger les dimensions politiques des politiques publiques. D'ailleurs, ce constat avait déjà été fait il y a une quinzaine d'années par Bruno Jobert et Pierre Muller¹, et l'on ne peut pas dire qu'aujourd'hui les choses aient considérablement évolué ni pour les analyses françaises des politiques publiques en général ni pour ces deux auteurs. Si l'on prend l'ouvrage de synthèse sur les politiques publiques de Pierre Muller et Yves Surel², le traitement de cette question est réduite essentiellement à l'usage fait par les hauts fonctionnaires des « fenêtres d'opportunités politiques » ouvertes par le calendrier électoral. Il est également frappant de constater que dans son introduction au *Tournant néo-libéral en Europe*, Bruno Jobert annonce, de façon assez paradoxale, « le retour du politique », alors même que les textes qu'il a réunis dans cet ouvrage relativisent la dimension politique de cette « grande transformation » des politiques publiques dans les années 1990 et, au contraire, mettent en avant le rôle des experts (les « économistes d'État » dans le cas de la France)³.

Mais, on peut également noter que, du côté de nombreux non-spécialistes des politiques publiques, il existe un refus plus généralisé de voir comment les dynamiques de l'action publique informent les domaines plus classiquement traités comme « politiques », tels que la compétition politique et les relations internationales. Comme en témoigne le dialogue de sourds entre spécialistes des comportements politiques et des politiques publiques⁴, force est de constater que les premiers continuent à lancer leurs enquêtes par questionnaire sur les perceptions du politique sans interroger les enquêtés sur l'action des pouvoirs publics. De manière similaire, la plupart des ouvrages consacrés aux relations internationales⁵ continuent à tourner le dos aux questionnements et aux concepts de l'analyse des politiques publiques. Ils privilégient les études désincarnées et dominées par une approche inter-gouvernementaliste du politique alors que, comme en témoigne l'ouvrage récent de Ch. Lequesne sur la politique de la pêche communautaire⁶, les outils de l'analyse des politiques publiques offrent une prise de vue plus percutante de la dynamique des rapports politiques transnationaux.

Les critiques portant sur la négligence du politique dans l'analyse des politiques publiques renvoient au troisième reproche majeur qui lui est adressé en France : son

1. « Le problème du rapport entre régimes politiques et politiques publiques est sans doute le plus important à traiter du point de vue de la théorie comme de la doctrine politique. Mais c'est aussi celui sur lequel les recherches paraissent le plus difficile à mener et le plus embryonnaire » (B. Jobert, P. Muller, *L'État en action*, op. cit., p. 145).

2. P. Muller, Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, op. cit., p. 73-79.

3. B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

4. On peut évoquer, à titre d'exemple, le débat qui a notamment opposé Bruno Cautrès et Pierre Muller lors d'une table ronde portant sur la mise sur agenda (congrès de l'AFSP, Rennes, septembre 1999). Selon le premier, les analyses du comportement politique ne savent toujours pas comment intégrer un questionnement sur les politiques publiques dans leurs questionnaires.

5. Parmi les exceptions, on signalera le très stimulant collectif dirigé par Marie-Claude Smouts, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

6. Ch. Lequesne, *L'Europe bleue. À quoi sert la politique de la pêche communautaire*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

style d'écriture jargonnant et son flou conceptuel. Relayée par certains spécialistes du domaine ¹, cette critique est, bien entendu, à prendre très au sérieux là où la complexité de l'expression constitue vraiment un obstacle à la compréhension. Toutefois, s'il est vrai que l'analyse des politiques publiques s'est forgée des outils analytiques propres (le référentiel, les fenêtres d'opportunités, les communautés épistémiques, la dépendance au sentier...), l'emploi de termes spécifiques ne paraît pas plus accentué que dans d'autres domaines de la sociologie politique. De nombreux politistes semblent surtout gênés par un outillage conceptuel extérieur à la science politique, ainsi que par l'utilisation de mots anglais importés des travaux étrangers. Les travaux de politiques publiques sont le plus souvent tout à fait « lisibles », à la double condition d'une explicitation des données techniques et des outils théoriques utilisés. Le problème relève plutôt d'une méconnaissance des travaux ainsi que de la persistance d'une attitude parfois quelque peu dédaigneuse par rapport aux politiques publiques, qui se reflète autant dans les manuels de science politique ² que dans les enseignements de science politique ³.

En somme, les incompréhensions qui séparent trop souvent les spécialistes des politiques publiques de leurs collègues trouvent leurs origines dans un « tort » partagé. En tout cas, penser l'analyse des politiques publiques comme une sous-discipline séparée de la science politique nous paraît conduire à une impasse. La poser comme une approche légitime et utile du politique constitue une voie plus porteuse d'avancées empiriques et théoriques.

UNE DÉMARCHE QUI S'INTERROGE PEU SUR SES MÉTHODES

Une autre manière d'aborder la question de l'essoufflement de l'analyse des politiques publiques consiste à recenser ce qui fait, ou ne fait pas, débat dans son sein. Plus précisément, il nous semble indispensable de mettre l'accent sur une source de divergences trop rarement discutée de manière ouverte : la question de la rigueur méthodologique. Régulièrement soulignée lors des soutenances de thèse, parfois effleurée lors des colloques, la méthode est pourtant beaucoup moins souvent abordée de front dans les ouvrages qui font référence en France. Tout se passe comme si ces travaux de synthèse bénéficiaient d'un « devoir de réserve » qui leur permet de rester allusifs et codés sur ce sujet. Or, comme l'a souligné récemment Peter Hall, le rapport entre les postulats d'une recherche et sa méthodologie est crucial tant sur le plan empirique que sur le

1. J.-P. Gaudin, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 135.

2. Si l'on doit toujours se méfier des quantifications « brutes », on peut quand même noter que, dans les manuels parus dans les années 1990, la part prise par les politiques publiques varie entre 6 % (J. Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Dalloz/Presses de Sciences Po, 1997) et 2 % (Y. Schemeil, *La science politique*, Paris, Armand Colin, 1994). À titre de comparaison dans le *New Handbook of Political Science* (Oxford University Press, 1996) cette part est de 15 %.

3. Selon l'enquête de J.-B. Legavre, les politiques publiques font partie des « objets délaissés » dans les cours d'introduction à la science politique (« Une discipline en chaire. L'initiation à la science politique dans les cursus universitaires au milieu des années 1990 », dans AECSP, *Enseigner la science politique*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 53). Selon celle de Pierre Favre, les enseignements sur les politiques publiques représentent 1,9 % des cours de science politique dispensés dans les facultés de droit (« Les cours de science politique dans les facultés de droit en 1995-1996 », *ibid.*, p. 330). Toutefois, ces cinq dernières années ont vu une augmentation nette des enseignements de politiques publiques, il est vrai, plus dans les Instituts d'études politiques et dans des écoles spécialisées que dans les facultés de droit.

plan théorique¹. En prenant le cas de l'absence de débat sur le rapport théorie-méthode dans le cadre de « l'approche cognitive », au cœur des travaux de politiques publiques « à la française », nous verrons que ces silences contribuent à saper le caractère cumulatif des connaissances développées par cette branche des sciences du politique.

Ce non-débat sur le rapport théorie/méthode concerne le rôle que jouent les idées, ou plus exactement la cognition, dans la fabrication et l'évolution des politiques publiques. En prolongeant Weber de manière générale, et une multitude de pionniers de l'étude des *policies* essentiellement américains, on peut noter, en France, un accord général sur le fait que les forces et les contraintes économiques et matérielles ne permettent pas, à eux seuls, d'expliquer la nature de l'action publique. Il est alors nécessaire de reconstituer la manière dont les interactions entre acteurs structurent et qualifient les enjeux, notamment par la formulation de propositions d'intervention des pouvoirs publics. On peut repérer en France un relatif consensus sur la nécessité d'étudier le rôle des idées dans la formulation des intérêts et des stratégies des acteurs. Toutefois, ce consensus se dissout dès qu'il s'agit de faire, dans l'analyse, le lien entre la cognition et l'action. Selon certains auteurs², les idées « comptent » en politique parce qu'elles informent les préférences et les stratégies des acteurs, préférences et stratégies établies sur la base de calculs des intérêts et contraintes par les règles institutionnalisées. En un mot, pour ce courant de recherche, il est peu utile, et méthodologiquement problématique, de considérer le rôle que jouent les idées indépendamment des ressources plus tangibles que sont l'argent et le droit.

Face à cette vision restrictive du rôle des idées dans l'action publique, une approche alternative, développée initialement par les chercheurs du CERAT à Grenoble, propose une démarche plus extensive du rôle de la cognition. Elle considère que les idées présentes dans une politique publique participent non seulement à la définition et à la régulation de problèmes publics, mais aussi que ces idées doivent être analysées sous l'angle de leur participation à la légitimation du politique. Plus exactement, les auteurs concernés considèrent que les idées débattues autour d'une politique publique contribuent à produire « une vision du monde » ou un « référentiel » et, donc, « mettent en cohérence, en les hiérarchisant autour d'une structure de normes centrales, les différents problèmes qui émergent sur l'agenda des politiques »³. Les références faites par les

1. « Le rapport entre la méthodologie et l'ontologie est crucial parce que la pertinence des techniques d'enquête dépend de la nature des rapports causaux qu'elles sont censées découvrir. Par exemple, il est peu utile d'appliquer des méthodes conçues pour découvrir des rapports fonctionnels si on cherche à analyser un monde où les relations causales ne sont pas fonctionnelles mais relèvent d'autres formes de causalité. En un mot, pour être valides, les méthodologies adoptées dans un champ doivent être en phase avec son ontologie », P. Hall, « Aligning Ontology... », cité, p. 2-3.

2. E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, op. cit., 1993.

3. P. Muller, « Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 46 (1), février 1996. Cette approche de la dimension cognitive de l'action publique a été développée dans la contribution de P. Muller à l'ouvrage dirigé par A. Faure, G. Pollet, Ph. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995. Cet auteur prolonge cette réflexion dans P. Muller, Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, op. cit., p. 47-53. Enfin, sa position apparaît encore plus clairement lorsqu'il écrit : « Gouverner ce n'est pas "résoudre les problèmes" (ils sont "résolus" – ou transformés – par les acteurs concernés) mais contribuer à rendre le monde intelligible : la fonction de gouvernement consiste à rendre possible l'élaboration des cadres d'interprétation du monde qui vont permettre aux acteurs de donner du sens à leur action », P. Muller, « Politiques publiques et effets d'information. L'apport des approches cognitives », communication au congrès de l'AFSP, Rennes, septembre 1999.

acteurs étudiés à la « modernisation », et plus récemment au « marché » ou à la « contrainte européenne », sont souvent invoquées pour étayer cette thèse.

S'il ne fait pas de doute que cette approche de la cognition a facilité le développement de l'analyse des politiques publiques au sein de la science politique française, elle a également suscité des réserves qui, aujourd'hui, méritent d'être abordées plus directement et ouvertement. Sur un plan épistémologique, l'approche dite « cognitive » pose un premier problème en se positionnant de manière ambiguë, voire confuse, par rapport à une conception explicitement constructiviste de la réalité sociale. Pour sa part, P. Muller estime qu'il s'inscrit dans un « constructivisme modéré » où « tout n'est pas construit »¹. Toutefois, il ne délimite pas précisément « le construit » et « le réel » : les idées sont-elles des variables comme les intérêts et les institutions ? (ce que laisse supposer Y. Surel²) ; ou sont-elles les *causes* de l'action publique ?³ Cette imprécision terminologique ne fait que masquer une définition problématique du rôle de la cognition en politique, difficile à appréhender par voie d'enquêtes empiriques.

En effet, sur un plan plus méthodologique, « l'approche cognitive des politiques publiques » suscite des interrogations, notamment lorsqu'elle aborde la question fascinante, mais épineuse, des cadres d'interprétation d'une société toute entière. En conceptualisant ces cadres comme le « référentiel global », le point de départ de l'approche de P. Muller consiste à souligner que « l'acteur est à la fois contraint par le global tout en étant acteur de ce global, ce qui signifie que, dans le global, il y a "quelque chose" de plus qui transcende en quelque sorte les stratégies des acteurs individuels ou collectifs en ne se réduisant pas à la somme des comportements individuels »⁴. En d'autres termes, le global est un méta-discours qui informe les dispositions, les positions et les interactions des acteurs sans qu'ils en soient forcément conscients. En termes d'enquêtes empiriques, il s'ensuit que cette démarche de recherche tente de repérer la genèse et l'évolution d'un cadre d'interprétation global dans les scènes d'action publique, tout en restant ambiguë par rapport au statut accordé aux entretiens avec les acteurs et à l'analyse fine de leurs comportements⁵. Force est toutefois de constater que cette posture vis-à-vis du travail de « terrain » prête le flanc à la critique, dans la mesure où la démonstration repose trop souvent sur l'intuition et l'illustration plutôt que sur l'argumentation et « l'administration de la preuve ».

En adressant cette double critique à l'approche cognitive des politiques publiques, nous n'en concluons pas pour autant que l'heure est venue d'un retour aux questionnements traditionnels de l'analyse micro-organisationnelle. Au contraire, nous considérons que d'autres voies existent au sein de notre discipline, à la condition d'accorder une attention plus forte au rapport entre la théorie et les méthodes de recherche.

1. P. Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, p. 194.

2. Y. Surel, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, p. 241.

3. C. Parsons, « Domestic Interests, Ideas and Integration : Lessons from the French Case », *Journal of Common Market Studies*, 38 (1), 2000.

4. P. Muller, « Vers une sociologie politique de l'action publique », art. cité, p. 193.

5. Comme le reconnaît Y. Surel en résumant son approche du « global » ainsi : « en schématisant, on peut donc avancer que le global est d'une certaine façon l'impensé de l'approche cognitive et normative. C'est la base nécessaire de l'ensemble du système conceptuel et, cependant, il n'est jamais considéré comme le véritable centre de l'analyse ». « L'approche cognitive de l'Union européenne », art. cité, p. 248.

Du point de vue du questionnement de l'analyse des politiques publiques, il nous semble possible de dépasser l'approche des cadres d'interprétation extra et inter-sectoriels en abandonnant une utilisation synthétique du « global » en faveur d'approches plus analytiques portant sur les dimensions de l'action publique qui structurent les interactions entre acteurs. Un tel changement d'optique implique, tout d'abord, de considérer que les préférences et les stratégies d'acteurs doivent être analysées à travers le rapport qu'elles entretiennent avec la perception de leur propre rôle. À ce titre, par exemple, il semblerait salubre de poursuivre la recherche d'une meilleure articulation entre l'analyse des politiques publiques et celle des évolutions du métier politique¹. Ensuite, une telle orientation de recherche impliquerait logiquement de travailler plus rigoureusement sur la socialisation des acteurs comme moyen de mieux comprendre la production, la diffusion et la réactualisation de représentations sociales qui guident, à travers les valeurs et les théories d'action, les contours du « pensable » dans chaque espace politique. Enfin, loin d'atténuer l'attention accordée déjà par l'analyse des politiques publiques aux interactions inter-organisationnelles, mettre l'accent sur le rapport entre socialisation politique et comportement des acteurs (publics notamment) fournit une piste pour approfondir l'étude des conflits, des compromis et des contradictions qui, aujourd'hui, sont trop souvent gommés par les acteurs, par le mot-valise de « partenariat » et, en science politique, par le lexique lisse du « polycentrisme ».

Construit ainsi, l'objet de l'analyse des politiques publiques devient plus compatible avec les exigences méthodologiques de toute science sociale. Cela implique tout d'abord d'effectuer une sociologie fine des acteurs à partir de leurs trajectoires sociales et professionnelles, afin d'appréhender leur socialisation. Ensuite, le recours aux entretiens avec les protagonistes de l'action publique, ne doit pas conduire à négliger ni la question du statut différent des discours recensés ni le recours à une approche plus systématique de l'analyse documentaire, permettant de contextualiser et d'objectiver les propos des acteurs. L'analyse des politiques publiques gagnerait aussi en rigueur par une délimitation précise et systématique du corpus de textes de nature diverse, trop souvent qualifié sans plus de précision de « littérature grise », qu'elle prend en compte. Enfin, la question du traitement analytique des différents types de discours recueillis doit aussi être abordée, en tenant compte notamment des débats sur les méthodes d'analyse des discours². À ce double titre, l'étude de l'institutionnalisation des idées en politique sous la forme de « récits » de politiques publiques semble combiner à la fois innovation théorique et rigueur méthodologique³.

Rappelons cependant qu'il ne s'agit pas ici d'épingler l'approche cognitive des politiques publiques comme le « point faible » de l'approche française de ce domaine d'étude. Au contraire, nous considérons plutôt que cette démarche de recherche est tout à fait pertinente mais qu'elle est perfectible⁴. Dans cette perspective, le défi pour l'analyse des politiques publiques contemporaines en France est moins celui de

1. J.-L. Briquet, « Communiquer en actes. Prescription de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, 28, 1994. Cf. aussi le numéro spécial de la revue *Politix* consacré à la notion de rôle (38, 1997).

2. Cf. notamment C. Le Bart, *Le discours politique*, Paris, PUF, 1998.

3. C. Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000. Cf., en particulier, un passage sur la méthodologie d'une analyse des récits, note 1, p. 259.

4. Pour une tentative de mise en ordre de cette question du rapport entre théorie et méthodologie, cf. l'ouvrage du CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000.

l'invention conceptuelle que celui de l'opérationnalisation des notions clefs, afin de bâtir des stratégies de recherche rigoureuses et de produire des interprétations méthodologiquement mieux fondées. En effet, afin de mieux participer aux débats internationaux mais aussi de mieux dialoguer avec d'autres branches de la science politique française, il convient de s'appuyer sur les concepts sociologiquement les plus ancrés (par exemple celui de représentation sociale, d'institution, ou d'intérêt...) facilitant l'utilisation de techniques d'enquête adaptées, plutôt que sur des notions plus floues et englobantes (telles celles de gouvernance ou de globalisation) bien plus difficiles à opérationnaliser empiriquement.

À LA RECHERCHE D'UN SECOND SOUFFLE

Trouver un second souffle pour l'analyse des politiques publiques se fera donc notamment par l'engagement de débats, tant sur le plan international que sur le plan interne. Sur le plan des échanges avec des chercheurs étrangers, cela implique de dépasser l'alternative simpliste entre rejet et fascination. Trop souvent les débats français sont polarisés par deux attitudes : le mépris dédaigneux pour les approches anglo-saxonnes disqualifiées comme participant de la consolidation d'une pensée unique « *main-stream* » ; la fascination envers ces approches par rapport auxquelles la recherche française est perçue comme largement « en retard »¹. Il s'agit plutôt d'être présent dans les débats internationaux sans se transformer en importateurs de questions et d'outils qui n'ont pas forcément une portée heuristique, qui participent d'une normalisation des concepts et de notions, et qui alimentent des effets de mode très visibles au niveau des références bibliographiques. S'inscrire dans une perspective d'ouverture internationale signifie donc avoir pour objectif la construction d'échanges orientés vers les débats théoriques et méthodologiques portant plus sur les modes d'approche des politiques publiques (comme dans ce numéro) que sur la simple communication de points de vue par pays². Pour ne citer qu'un exemple, et comme l'explique la contribution de Marc Smyrl dans ce numéro, depuis le milieu des années 1980, les sciences sociales américaines ont « redécouvert » les institutions³ en se revendiquant d'un « néo-institutionnalisme » au sein duquel les débats sont parfois vifs et souvent stériles⁴. Cet engouement tardif pour les institutions fait sourire de nombreux cher-

1. À cet égard, si les (auto)critiques récurrentes de « la visibilité internationale » de la science politique française sont à prendre au sérieux, l'appel fait à plus de contacts par voie de colloques, d'échanges de doctorants et de recherches collectives nous semble manquer la cible en confondant objectifs et moyens (cf., par exemple, les critiques formalisées par B. Cautrès et P. Le Galès dans « Le bulletin de l'AFSP », 4, novembre 1997 et des débats plus récents lors des Assises de la science politique qui se sont tenues à Paris en octobre 2000). Il nous semble indispensable de préciser au préalable l'objectif, à la fois théorique et empirique, des échanges internationaux.

2. Pour une critique de cette démarche fréquemment utilisée dans le cadre de l'analyse comparée des politiques publiques, cf. A. Smith, « Introduction. L'analyse comparée des politiques publiques, une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? », *Revue internationale de politique comparée*, avril 2000 ; P. Hassenteufel, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », dans CURAPP, *Les méthodes au concret*, op. cit., 2000.

3. E. Ostrom, « New Horizons in Institutional Analysis », *American Political Science Review*, 89 (1), 1995.

4. P. Hall, R. Taylor, « Les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 46 (6), décembre 1996.

cheurs français. Ils sont pourtant beaucoup moins nombreux à mettre à profit les acquis de la recherche française pour participer aux débats théoriques Outre-Atlantique.

Au fond, pour pouvoir participer de manière percutante aux débats internationaux, il nous semble indispensable que les spécialistes français de l'analyse des politiques publiques arrivent non seulement à débattre entre eux, mais aussi avec leurs collègues d'autres branches de la science politique et de la sociologie. Bref, si on nous permet une analogie quelque peu abusive avec les joueurs de l'équipe de football française championne du monde et d'Europe, l'expérience acquise au sein des plus grands clubs étrangers ne prend tout son sens qu'à partir du moment où l'on est capable de rentrer chez soi et mettre sa pratique au service d'une entreprise collective ! La quête d'un second souffle passe donc aussi par un élargissement des perspectives prises en compte dans le cadre de l'analyse des politiques publiques. À nos yeux, l'un des moyens d'engager ce décloisonnement est de réinterroger l'articulation entre les politiques publiques et la politique, autrement dit d'aborder frontalement le débat *policy/politics*. L'intérêt de cet angle d'attaque est de permettre un véritable dialogue avec l'ensemble de la sociologie politique¹, dialogue qui ne va pas sans difficultés.

En effet, si l'on considère le débat actuel en France sur la place de la politique dans les politiques publiques, il est assez frappant de constater que la pertinence même de cette interrogation apparaît parfois problématique. Deux positions, qui finalement se rejoignent, conduisent à mettre en cause ce type de questionnement. La première position consiste à mettre en avant le fait que la séparation entre la sphère du politique et celle des politiques publiques est de plus en plus forte, dans le cadre d'une dynamique d'autonomisation réciproque. Cette déconnexion entre la « politique électorale » (à destination de l'opinion publique de façon indifférenciée) et la « politique des problèmes » (à destination de publics spécifiques, informés et mobilisés)² conduit logiquement à analyser séparément ces deux arènes. La seconde position insiste, au contraire, sur les dilutions des frontières de la politique. Elle souligne le processus d'érosion des formes d'actions traditionnelles de l'État, fondées sur les ressources liées à la détention d'une autorité politique de type gouvernementale et administrative, au profit de la gouvernance (et/ou de la régulation), définie comme un mode d'action fondé sur des réseaux de politiques publiques auto-organisés, mêlant acteurs publics et privés et autonomisés par rapport au centre étatique³. Dans ce cadre, la politique n'est plus clairement identifiable et se fond dans l'ensemble englobant de l'action publique. D'une certaine façon, avec la gouvernance et la régulation, les politiques publiques subsument le politique : la question du pouvoir devient celle de la gouvernance et de la régulation. L'analyse des politiques publiques englobe alors celle de la politique.

1. L'analyse développée ici s'appuie notamment sur les réflexions menées au cours de plusieurs journées d'études organisées au sein du groupe « Politiques publiques » de l'AFSP : en particulier celles consacrées aux « hauts fonctionnaires face aux changements dans les politiques publiques depuis 1981 » (janvier 1999), à « politiques publiques et partis politiques » (janvier 2000), aux ouvrages récents de Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrats* (Paris, Presses de Sciences Po, 1999) et de Patrice Duran, *Penser l'action publique* (Paris, LGDJ, 1999), et à « la construction politique des politiques publiques » (novembre 2000).

2. Cette distinction est précisée par Jean Leca, « La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République », dans F. d'Arcy, L. Rouban (dir.), *De la Cinquième République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 345 et suiv. Soulignons que cet auteur met plus en avant la complexité des rapports existant entre ces deux arènes que leur séparation.

3. R. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997, p. 53.

Ces deux positions se rejoignent donc pour refuser implicitement le questionnement en termes d'articulation entre *politics* et *policy*. Au contraire, nous pensons qu'il est crucial pour l'analyse des politiques publiques d'intégrer pleinement la dimension proprement politique, au sens de compétition pour la détention du pouvoir politique (*politics*). Cependant, lorsque cet aspect n'est pas totalement occulté, il est principalement abordé, dans les travaux existants, à partir de la recherche de variables politiques permettant d'expliquer des politiques publiques. Les limites de ce questionnement conduisent à inverser la relation entre *politics* et *politics* en s'intéressant aux effets des politiques publiques sur la compétition politique. Cette inversion est susceptible, comme nous le proposons ici, d'ouvrir la voie à une problématisation articulant plus étroitement *policy* et *politics*, centrée sur la question de la politisation.

À LA RECHERCHE DE L'INTROUVABLE « VARIABLE POLITIQUE »

La question « *does politics matter ?* » occupe une place centrale dans les travaux intégrant la dimension politique dans l'analyse des politiques publiques. L'interrogation est ici celle de la recherche d'une variable pertinente. Trois en particulier ont fait l'objet d'investigations empiriques : les partis politiques, les cycles électoraux et les *leaders* politiques.

L'analyse de la variable partisane s'est fondée principalement sur des travaux de nature quantitative. La réponse à la question « *do parties matter ?* » est souvent fournie par des indicateurs quantitatifs portant, en particulier, sur le niveau de dépenses publiques, le niveau de dépenses sociale, le taux d'imposition, le taux d'inflation ou le niveau de chômage. Des séries chronologiques ont ainsi été corrélées à l'orientation partisane des gouvernements. Comme l'avait déjà souligné Klaus von Beyme dans un article souvent cité ¹, cette approche peut faire l'objet d'une triple critique. Tout d'abord, la mesure de la variable politique par le parti au pouvoir conduit à négliger toute une série d'autres éléments explicatifs : la structure institutionnelle du pouvoir (qui détermine la capacité d'action du gouvernement), l'existence de coalitions majoritaires, l'attitude de l'opposition, le contexte socio-économique, le rôle des groupes d'intérêts auxquels sont liés les partis (en particulier les syndicats pour les partis sociaux-démocrates ²), etc. Le deuxième ordre de critique repose sur la mesure des *outputs* : ces indicateurs quantitatifs ont pour double inconvénient de ne pas rendre compte des éléments non quantifiables d'une politique publique et de se limiter à un nombre restreint de politiques publiques (les politiques macro-économiques et de protection sociale principalement). Enfin, les résultats empiriques obtenus ne permettent pas d'établir de corrélation nette entre *output* de politique publique et parti politique au pouvoir.

Des développements plus récents dans le domaine de l'analyse quantitative de l'impact des partis politiques au pouvoir sur les politiques publiques ³ ont, certes,

1. « Do Parties Matter ? The Impact of Parties on the Key Decisions in the Political System », *World Politics*, 19 (4), 1984, p. 5-29.

2. P. Hassenteufel, « Parti socialiste et syndicats : l'autonomisation réciproque », dans M. Lazar (dir.), *La gauche en Europe*, Paris, PUF, 1996.

3. Cf. M. G. Schmidt, « When Parties Matter : A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy », *European Journal of Political Research*, 30 (3), 1996, p. 155-183.

permis d'affiner la mesure de la variable partisane par la prise en compte de la composition des gouvernements et par celle du type de démocratie (majoritaire ou non). De nouveaux indicateurs d'*outputs* (par exemple, le taux d'employés dans le secteur public) ont également été construits. Il n'en reste pas moins que ce type d'analyse ne permet pas d'isoler de façon satisfaisante la variable partisane, dans la mesure où un parti politique doit aussi être analysé en interaction¹ : interactions externes (avec d'autres partis, avec les structures gouvernementales, avec les assemblées législatives, avec les administrations, avec des groupes d'intérêt...) et interactions internes (afin de prendre en compte le fonctionnement interne du parti politique).

L'articulation entre partis politiques et politiques publiques a aussi été prolongée par la prise en compte des cycles électoraux. Elle relève d'abord de l'approche en termes de choix rationnels. Dans ce cadre, les partis politiques formulent des politiques publiques afin de maximiser les votes. Prolongeant les analyses pionnières d'Antony Downs², ces travaux se sont surtout intéressés aux politiques en matière de transferts sociaux (l'éventail des politiques publiques étudiées ici est également restreint). Les résultats mis en avant sont essentiellement l'orientation de ces politiques vers les classes moyennes afin d'obtenir le gain électoral maximal et l'existence de variations conjoncturelles dépendant de la proximité ou non d'une échéance électorale (*political business cycle*). Les périodes préélectorales sont souvent analysées comme des conjonctures où prédomine une logique politique d'évitement de sanctions par le vote, exprimée par la notion de *blame avoidance*³, qui renvoie à une analyse en termes de coût électoral potentiel. Comme le souligne Pierson⁴, d'une part, les électeurs votent plus contre (un gouvernement qui prend des mesures allant à l'encontre de leurs intérêts) que pour (des promesses de changement auxquelles ils croient de moins en moins) ; d'autre part, les politiques publiques ont le plus souvent un coût concentré et visible à court terme (en particulier pour certains groupes) et un bénéfice diffus et peu visible à moyen et long terme. Ces deux aspects permettent de comprendre que les périodes préélectorales soient plutôt des périodes de non-décision. C'est ce que montre, par exemple, le cas des nombreux plans de redressement des comptes de la Sécurité sociale adoptés dans les années 1980 dans un contexte de déficits sociaux structurels⁵. En effet, aucun de ces plans, potentiellement coûteux dans une perspective électorale car signifiant une augmentation des cotisations et/ou une diminution de la prise en charge, n'a été adopté moins d'un an avant une échéance électorale importante.

Ces travaux, qui ouvrent la voie à une articulation qui reste à développer entre analyse des politiques publiques et sociologie électorale, ne permettent cependant pas non plus d'isoler de façon satisfaisante la variable du cycle électoral pour deux raisons principales. La première est le fait que le cycle électoral n'est qu'une des dimensions à prendre en compte pour comprendre la mise sur agenda (et, au-delà, la décision) d'une politique publique comme le souligne la notion de fenêtre de politique publique (*policy window*) avancée par Kingdon⁶. À travers elle, il souligne la nécessité de com-

1. R. Mulé, « Explaining the Party-Policy Link. Established Approaches and Theoretical Developments », *Party Politics*, 3 (4), 1997, p. 493-512.

2. *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Brothers Publishers, 1957.

3. K. Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6, 1986.

4. « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », Jean Monnet Paper, Florence, EUI/IRSC Jean Monnet Chair Paper, n°44, 1997.

5. B. Palier, Y. Surel, « Le politique au prisme des politiques publiques », CEVIPOF, 2001.

6. J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.

biner trois éléments pour comprendre la mise sur agenda d'une politique publique : les flux des problèmes (qui correspondent à l'évolution d'un enjeu de politique publique), les flux des politiques (qui correspondent à l'évolution de la configuration institutionnelle et des acteurs d'une politique publique) et les flux politiques (qui correspondent aux cycles électoraux). La deuxième raison est le fait que la périodisation des cycles électoraux est très aléatoire : quelles bornes temporelles donner à une fenêtre d'opportunité politique postélectorale ou à une période préélectorale ? En particulier la dynamique de sanction électorale (que ce soit dans le comportement des électeurs ou dans la perception des gouvernants) n'a pas de temporalité strictement définie *a priori*.

La troisième variable politique à avoir suscité l'attention de travaux de politiques publiques est celle des acteurs politiques, plus précisément les *leaders* politiques. Il ne s'agit plus ici de partir d'un groupe mais d'un individu dont on cherche à mesurer l'impact sur les politiques publiques. Ce type d'approche a notamment été développé, dans le cas britannique, autour de la figure de Margaret Thatcher et a donné lieu à de multiples controverses autour de l'appréciation du rôle particulier de ce *leader* politique dans les changements qu'ont connus les politiques publiques britanniques dans les années 1980. Ces travaux et ces débats ont mis l'accent sur les risques d'une focalisation sur un acteur politique pouvant conduire à une sur-valorisation de son rôle. En particulier la dimension contextuelle (tant économique que politique) du « thatchérisme » a été fortement soulignée¹, tout comme l'existence de précédents antérieurs à son arrivée au pouvoir. Ces éléments conduisent à poser la question de la possibilité même de l'isolement d'une variable qui serait celle d'un *leader* politique. En effet, pour effectuer rigoureusement cette opération il faudrait, non seulement être en mesure de démêler l'écheveau du conjoncturel et du structurel, mais aussi rendre compte des conceptions propres à un *leader* politique et de son rôle spécifique. Cette tâche s'avère hautement problématique. La construction d'un référentiel d'action du *leader* politique est la résultante d'un ensemble d'interactions correspondant notamment à une trajectoire personnelle² faite de processus de socialisation intellectuelle et d'accumulation d'expériences (directes ou indirectes), qui vont également participer de la consolidation d'une représentation de la « faisabilité politique »³. Par là, l'approche cognitive s'articule avec une approche en termes d'apprentissage qui permet de préciser les contours de la figure du *leader* innovateur⁴. L'approche cognitive, pour être pertinente, doit donc être croisée avec une approche en termes d'interactions pour analyser la construction des référentiels d'action (dans le cas de M. Thatcher, le rôle des *think tanks* néo-conservateurs par exemple). C'est aussi la prise en compte des interactions multiples qui permet de préciser la place d'un *leader*

1. Cf. D. Marsh, « Explaining "Thatcherite" Policies : Beyond Uni-dimensional Explanation », *Political Studies*, 43 (4), 1995, p. 595-613.

2. L'analyse des politiques publiques ne peut pas faire l'impasse d'une sociologie des acteurs qui ne se réduise pas à des indications sommaires sur les propriétés sociales et les positions occupées mais qui inscrive les trajectoires sociales et professionnelles dans différents cadres d'interactions. C'est ce type d'approche que nous avons cherché à développer à propos des hauts fonctionnaires intervenant sur les politiques de protection sociale : P. Hassenteufel (avec M. Bachir, V. Bussat, W. Genieys, C. Martin, M. Serré), « L'émergence d'une "élite du Welfare" ? Sociologie des sommets de l'État en interaction », rapport de recherche, MIRE, 1999.

3. Sur la notion de *political feasibility*, cf. P. May, « Politics and Policy Analysis », *Political Science Quarterly*, 101 (1), 1986, p. 109-125.

4. J. Moon, « Innovative Leadership and Policy Change : Lessons from Thatcher », *Governance*, 8 (1), 1995, p. 1-25.

politique dans les processus décisionnels, place qui varie en fonction des conjonctures et des domaines de politiques publiques. De ce fait, comme pour les variables partisane et électorale, la variable « *leader* politique » apparaît très difficile à isoler en tant que telle du fait des interactions fortes avec d'autres acteurs et du poids du contexte dans lequel se déploie son intervention ¹.

Ainsi, l'approche en termes de variable politique permet certes d'identifier des dimensions politiques au sein des politiques publiques, mais elle s'épuise dans une impossible identification d'une variable pertinente. Cette impasse dans laquelle risque de s'enfermer cette approche peut être évitée en inversant le raisonnement, c'est à dire en partant des politiques publiques pour analyser la compétition politique. Dans cette perspective, la prise en compte de la dimension de la légitimation apparaît particulièrement fructueuse.

POLITIQUES PUBLIQUES ET LÉGITIMATION POLITIQUE

L'intégration de la dimension de la légitimation politique dans l'analyse des politiques publiques suppose de se placer à un niveau d'analyse différent : celui de la dimension symbolique des politiques publiques. Elle part de l'idée que les mots comptent autant, sinon plus, que les résultats concrets des politiques dans la mesure où, comme l'a nettement souligné Edelman ², il est parfois plus important pour les gouvernants de montrer qu'ils se préoccupent d'un problème que d'agir sur ce problème. Les travaux qui s'inscrivent dans cette perspective prêtent une attention particulière aux stratégies discursives (vocabulaire, expressions, connotations, argumentations, figure de rhétoriques...) déployées par les acteurs politiques dans le cadre des politiques publiques.

Ce type d'analyse permet, tout d'abord, d'appréhender les politiques comme une dimension de la légitimation politique. C'est ce que, par exemple, Christian Le Bart met en évidence à partir des attributions causales sur lesquelles s'appuient les hommes politiques au niveau municipal ³ et au niveau national ⁴. Ces attributions causales fonctionnent à la fois dans un sens positif (un maire ou un chef de gouvernement s'impute la responsabilité de telle politique et surtout de ses effets) et dans un sens négatif (les opposants attribuent les effets d'une politique à un responsable politique clairement identifié). Cependant, ces deux types d'attributions causales ont pour point commun de faire fonctionner un double mythe : celui de la capacité d'action des acteurs politiques, ayant des responsabilités exécutives (locales ou nationales), sur les politiques publiques (mythe du décideur politique) et sur la société (mythe du changement socio-économique impulsé par la politique). Ce double mythe est essentiel à la démocratie représentative puisqu'il légitime la compétition électorale dans ses fondements mêmes. Par ce type d'analyse, fondé sur l'étude des stratégies discursives, le rôle pivot

1. Pour une grille de lecture comparée des *leaderships* plutôt que les leaders politiques, qui tente de prendre en compte leur dimension collective et leur inscription territoriale, cf. W. Genieys, A. Smith, F. Baraize, A. Faure, E. Négrier, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre *leadership* et territoire », *Pôle Sud*, 13, novembre 2000.

2. M. J. Edelman, *Political Language. Words that Succeed and Policies that Fail*, New York, Academic Press, 1977.

3. Ch. Le Bart, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone, 1992

4. Ch. Le Bart, « Le système des attributions causales dans le discours des candidats à l'élection présidentielle de 1988 », *Revue française de science politique*, 40 (2), avril 1990.

des politiques publiques pour l'existence même des régimes démocratiques est mis en évidence.

Dans cette même perspective, d'autres travaux montrent comment les politiques publiques permettent la construction politique de territoires à l'aide de politiques de communication. Dans le cas de Montpellier, analysé par Olivier Nay¹, une image dynamique et entrepreneuriale de la ville est construite à partir des années 1980 sur la base de campagnes publicitaires axées sur le développement (par exemple « Montpellier la surdouée »), de la médiatisation d'opérations de développement urbain (par exemple, Port Marianne qui doit à terme relier la ville à la mer), de la visibilisation de nouvelles institutions développementalistes (par exemple, la création de la technopole), l'organisation de manifestations culturelles (par exemple, le festival de musique classique), la valorisation de succès sportifs (présence en première division nationale des équipes de sports collectifs), etc. Dans le cas du « pays cathare », analysé par William Genieys², la construction politique du territoire s'opère sur la base de la valorisation d'un patrimoine historique, afin de structurer une identité culturelle vers les habitants (logique d'identification) et vers l'extérieur (logique d'attraction touristique). Dans les deux cas, l'affirmation d'une identité territoriale se fonde sur des politiques publiques : opérations de développement urbain, politiques culturelles, sportives, touristiques, etc.

Les politiques publiques peuvent donc aussi être appréhendées comme une ressource politique permettant d'affirmer une identité politique propre, dans une logique de démarcation vis-à-vis de concurrents politiques. Cette articulation est nette dans le cas des politiques de protection sociale. On peut tout d'abord prendre l'exemple de la réforme des retraites en France³ et le rôle spécifique qu'y joue la référence aux fonds de pension. Pour les partis de droite, en particulier la droite libérale, l'accent mis sur les fonds de pension, qui a conduit au vote de la loi dite Thomas instaurant des « plans d'épargne individuels », permet de mettre en avant une identité libérale et une volonté de changement vers un système de protection sociale plus tourné vers les entreprises, s'inscrivant dans les évolutions de l'économie internationale dans un contexte de crise de financement des retraites. Pour les partis de gauche, au contraire, le refus de cette expression (à laquelle est notamment préférée celle de fonds d'épargne partenarial ou salarial), qui se traduit notamment par l'abrogation de la loi Thomas, vise à signifier un attachement au système de Sécurité sociale et à ses valeurs fondatrices, notamment le rôle qu'y jouent les partenaires sociaux. Le positionnement sur un tel enjeu, majeur, de politiques publiques, permet de réactiver les identités partisans à des fins de positionnement dans le cadre de la compétition politique. Un même type d'analyse peut être fait pour le cas de la « troisième voie » portée par Tony Blair et le « New Labour » en Grande-Bretagne⁴. Le dépassement de l'alternative entre l'État et le marché, qui est au cœur de ce discours politique, s'appuie notamment sur des notions telles que celles de « responsabilité », « d'égalité des chances » et « d'intégration ». Cette « nouvelle » identité politique est rendue visible et affichée à travers des politiques

1. O. Nay, « Les enjeux symboliques du développement local : l'exemple de la politique de communication de Montpellier », *Politiques et Management public*, 12 (4), 1994.

2. W. Genieys, « Le territoire imaginaire du "Pays Cathare". Nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural », *Pôle Sud*, 7, 1997.

3. D. Renard, « Dire, faire, faire croire. Changements de vocabulaire et changements de politiques : la réforme des retraites en France », *Lien social et politique*, 41, 1999.

4. J. Lewis, « New Labour, nouvelle Grande-Bretagne ? Les politiques sociales et la troisième voie », *Lien social et politique*, 41, 1999 ; M. Powell (dir.), *New Labour, New Welfare State ? The « Third Way » in British Social Policy*, Bristol, Policy Press, 1999.

publiques emblématiques. C'est le cas notamment de la politique de santé, qui, au début des années 1990, avait vu l'introduction de « quasi-marché » dans une logique libérale. Le gouvernement Blair a maintenu des éléments de cette réforme (notamment l'autonomisation des prestataires de soins et la séparation entre acheteur et producteur) tout en substituant une rhétorique de la coopération et du partenariat à la rhétorique de concurrence, emblématique des années Thatcher. Cette politique permet à la fois de symboliser une rupture avec les conservateurs et le refus d'un retour à une régulation administrée, renvoyant au travaillisme traditionnel.

L'attention prêtée aux stratégies discursives, au vocabulaire et à la dimension symbolique permet aussi d'analyser la légitimation politique des politiques publiques en s'intéressant aux discours de justification. On peut prendre pour exemple les réformes administratives qui, en France, s'appuient de façon croissante sur la référence à l'utilisateur¹ : affirmation des droits de l'utilisateur, émergence de la figure de l'utilisateur citoyen, appel à la participation des usagers à la production des politiques publiques par la mise en place de structures de concertation, etc. Le déploiement de ces mesures, de ces termes et de ces discours vise à produire de l'acceptabilité politique, en particulier dans le cadre de « réformes » de l'action publique. Cette construction de l'acceptabilité politique renvoie plus largement au recours à une large palette de techniques politiques, comme le montre l'exemple du pacte de relance de la ville de 1996, créant les zones franches urbaines². Cette mesure, pourtant largement contestée au sein d'arènes spécialisées de la politique de la ville, a pu être adoptée grâce au déploiement tant de discours produisant un contexte d'urgence (thème du « plan Marshall » pour les banlieues et de la « fracture territoriale ») et dénonçant la technocratie (parce que réticente aux zones franches) que d'outils de politiques publiques spécifiques facilitant l'acceptation de la mesure (en particulier le caractère expérimental, réversible et volontaire du dispositif). Cet exemple permet également de voir en quoi l'acceptabilité politique d'une politique publique dépend aussi de ses fondements cognitifs, autrement dit sa capacité à offrir une grille de lecture simple du problème à traiter (ici celui des banlieues).

Aborder ainsi les politiques publiques permet de souligner qu'elles n'existent pas sans toute une série de dispositifs de légitimation qui permettent son acceptation. Ce travail de légitimation est notamment le fait d'acteurs politiques. Ceux-ci peuvent aussi, inversement, contribuer à la délégitimation de politiques publiques, comme le montre l'exemple du discours national-populiste sur l'État providence³. Le « populisme de *Welfare* » vise à saper trois des fondements des systèmes de protection sociale : l'organisation administrative en dénonçant les dysfonctionnements bureaucratiques ; la notion de citoyenneté sociale en dénonçant les prestations sociales comme facteur d'immigration ; la solidarité à l'échelle nationale en revendiquant,

1. P. Warin, « Figures de l'utilisateur, discours de la réforme », communication à la journée « La construction politique des politiques publiques », AFSP, groupe « Politiques publiques », novembre 2000. On pourra aussi se reporter à l'introduction « Usagers et réformes des services publics » de l'ouvrage qu'il a dirigé : *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997.

2. J. Rasmussen, « Quand l'arène politique s'en mêle : la mise en place des zones franches urbaines », dans J. Fontaine, P. Hassenteufel (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, à paraître en 2002.

3. P. Hassenteufel, « Le national-populisme, un populisme de *Welfare* ? », communication au Congrès de l'AFSP, table ronde « Le national populisme en Europe », Rennes, septembre 1999.

dans les cas de la Belgique et de l'Italie, une régionalisation de l'organisation de la protection sociale.

Toutefois, ce type d'approche, fondé sur les stratégies discursives, n'appréhende qu'une des dimensions de l'articulation *policy/politics*, celle de la légitimation. C'est pour cela qu'il apparaît, pour finir, nécessaire de poser les jalons d'une approche intégrant plus largement ces deux éléments.

LA POLITISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Cette intégration peut être opérée à partir de la notion de politisation, que nous ne prendrons pas ici au sens restreint de controverse politique (autrement dit d'enjeu clivant entre partis politiques), mais au sens plus large de présence dans une arène politique, c'est-à-dire dans l'un des lieux où agissent les acteurs de la compétition politique : sphère gouvernementale, enceintes parlementaires, organisations partisanes et espaces médiatiques principalement. Analyser la politisation des politiques publiques ne se réduit donc pas au repérage des enjeux de politiques publiques qui font l'objet d'affrontements politiques ni à l'étude de la mise sur agenda politique de problèmes : il s'agit ici plus largement de s'intéresser à la façon dont les politiques publiques existent au niveau politique, c'est-à-dire sont présentes dans les différents lieux du politique mentionnés.

Il s'agit là bien sûr d'un programme d'analyse très large, qui peut cependant être précisé en s'appuyant sur la distinction, opératoire, qu'effectue Bruno Jobert entre les arènes et les forums de politiques publiques¹. Les premières, définies comme les espaces de négociations des compromis institutionnalisés, sont les lieux de production concrète des politiques publiques (dans un sens décisionnel principalement). Les seconds, définis comme les espaces de débats et de controverses sur le sens des politiques publiques, sont les lieux de construction intellectuelle des politiques publiques, où s'élaborent notamment des stocks de recettes de politiques publiques, susceptibles d'alimenter les décisions publiques et où est constituée l'information pertinente pour la conduite des politiques publiques. Dans la perspective d'une intégration de la dimension des *politics* et de celles des *policies*, la question d'analyse centrale est alors celle des interactions entre les forums de politique publique et les arènes politiques². Plus précisément, trois perspectives peuvent être distinguées.

1. B. Jobert, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles. Esquisse d'un parcours de recherche », dans A. Faure, G. Pollet, P. Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 19.

2. Nous nous démarquons ici de la distinction que Bruno Jobert établit – dans « La régulation politique. Le point de vue d'un politiste », dans J. Commaille, B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998, p. 135 et suiv. – entre forums scientifiques, forums de la rhétorique politique et forums des communautés de politiques publiques. En effet, les deux derniers forums sont plutôt des lieux de négociation et de production concrète des politiques publiques (en outre, la politique ne se réduit pas à une rhétorique et à l'activité de communication, contrairement à ce que suggère Bruno Jobert dans ce modèle) que des lieux de construction intellectuelle de celles-ci. Il nous paraît plus opératoire de distinguer les différents forums (scientifique – renvoyant au monde universitaire et de la recherche –, institutionnel – renvoyant à des commissions d'experts –, internationaux – renvoyant à des institutions internationales –, privés – renvoyant à des fondations, *think tanks*, cabinets de conseils...) des différentes arènes (partisanes, gouvernementales, parlementaires, médiatiques, administratives, professionnelles, internationales...).

La première est celle des stratégies de politisation des enjeux de politiques publiques à l'initiative d'acteurs, le plus souvent issus de forums de politiques publiques, mais accédant difficilement aux arènes décisionnelles. Pour Baumgartner et Jones ¹, la politisation d'un enjeu de politique publique est le produit d'une mobilisation d'acteurs en position de prétendant, cherchant à modifier le rapport de force au sein d'un réseau de politiques publiques, dans la mesure où la déspecialisation et la détechnicisation d'un enjeu permettent de trouver des alliés extérieurs au réseau. Reprenant ce cadre d'analyse, Frédéric Pierru ² le montre dans le cas de la politique de protection maladie en France. Les experts administratifs et scientifiques (économistes de la santé en particulier), auteurs de rapports critiques sur les politiques menées, cherchent, à partir de la fin des années 1980, à modifier les rapports de force qui structurent le réseau d'acteurs de cette politique, en participant de façon croissante aux arènes médiatiques et en déployant des discours de dénonciation de « l'inertie » des acteurs politiques sur les enjeux de santé. Cette dynamique d'interpellation du politique favorise la politisation du thème de la réforme du système de santé, qui s'opère notamment, à la faveur d'une conjoncture politique favorable (élection présidentielle, cinquantième anniversaire de la création de la Sécurité sociale...), au moment du « plan Juppé », à l'automne 1995.

Une deuxième perspective est celle de l'analyse des formes d'échange qui existent entre ces forums et les acteurs politiques. L'analyse que fait Philippe Zittoun ³ des politiques de logement offre un exemple éclairant de la façon dont les experts d'un domaine de politique publique alimentent les acteurs partisans. Plus précisément, il parle d'un processus d'échange de type don/dette ⁴ entre acteurs politiques et acteurs spécialisés dans une politique publique (présents notamment dans les forums pertinents), qui fonctionne principalement en période électorale. Les acteurs spécialisés fournissent des mesures, des argumentaires et des analyses que les acteurs politiques utilisent dans le cadre de la compétition électorale à la fois pour se légitimer (congruence avec l'identité politique portée par le parti) et pour se démarquer de leurs adversaires. En échange, les acteurs politiques contractent une dette qui sera acquittée en cas d'accès au pouvoir, sous la forme de la satisfaction de revendications portées par les acteurs spécialisés et par le renforcement de leur position et de leurs ressources. Dans le cas de la politique du logement, cet échange est particulièrement visible parce que, d'une part, il existe deux coalitions d'acteurs spécialisés concurrentes (l'une interventionniste/universaliste, l'autre libérale), d'autre part, les partis politiques, comme dans la plupart des domaines d'action publique en France, n'ont pas d'expertise propre. On peut notamment mentionner les propositions socialistes en 1981, inspirées par les travaux d'une commission logement ou la proposition de prêt à taux zéro, faite par Jacques Chirac en 1995, et découlant des travaux de Pierre-André Perissol.

Enfin, une troisième perspective portant sur l'analyse des discours politiques, peut être distinguée. Il s'agit ici de voir comment les solutions, mais aussi les argu-

1. F. R. Baumgartner, B. D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

2. Communication à la journée « La construction politique des politiques publiques », AFSP groupe « Politiques publiques », novembre 2001.

3. Ph. Zittoun, « Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques », *Revue française de science politique*, 51 (5), octobre 2001.

4. On est proche ici de la notion d'échange politique développée par Alessandro Pizzorno à propos des relations entre gouvernements et groupes d'intérêts. Pour une présentation des débats sur cette notion, on peut notamment se reporter à P. Hassenteufel, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'État en interaction », *Pouvoirs*, 74, 1995.

mentaires présents dans les forums spécialisés de politiques publiques, sont traduits dans les arènes politiques¹. On retrouve par là la prise en compte des politiques publiques comme ressource politique. Cette perspective permet le plus nettement de rompre avec une approche de la politisation comme controverse politique, dans la mesure où elle conduit aussi à mettre en avant l'existence de discours communs aux acteurs politiques. Analyser la politisation d'une politique publique ce n'est pas seulement s'intéresser à ce qui fait l'objet de conflits et d'oppositions mais aussi à ce qui fait l'objet de consensus, implicites ou explicites. C'est aussi par là qu'il est possible d'analyser la contribution des acteurs politiques à la délimitation d'un espace du pensable et du dicible en matière de politiques publiques².

**

Au total, la conclusion principale de cet article est que, de la même façon que l'international³, l'analyse des politiques publiques peut donc être considérée comme une dimension compréhensive indispensable pour l'étude des principaux phénomènes politiques contemporains. Loin d'être terrassée par le syndrome du cloisonnement soliptique, que dénoncent ses détracteurs, l'analyse des politiques publiques peut être un formidable vecteur de décloisonnement de la sociologie politique en permettant un dialogue fructueux avec la sociologie des acteurs politiques (partis, *leaders* politiques, hauts fonctionnaires), avec l'analyse de discours (pour la dimension symbolique), avec la sociologie des organisations (c'est le cas depuis longtemps en France), avec l'économie politique (du fait de la dimension économique inhérente à toute politique publique et du rôle croissant de l'expertise économique), avec la sociologie des médias (pour appréhender en particulier les processus de publicisation des problèmes), avec la sociologie historique de l'État (pour appréhender les changements dans les modes d'organisation étatiques), avec la philosophie politique (autour de la question de la responsabilité politique et de la légitimité), avec la sociologie des relations internationales (l'interdépendance croissante entre l'externe et l'interne, exprimée en termes de transnationalisation, se donne tout particulièrement à voir au niveau des politiques publiques), etc. Vaste programme, mais magnifique défi à relever pour trouver ce fameux second souffle qui, en reprenant la métaphore sportive, seul permet au marathonnien d'accélérer au trente-cinquième kilomètre !

Patrick Hassenteufel est professeur de science politique (Université Rennes 1) et directeur du CRAP (CNRS-UMR 6051). Il a publié *Les médecins face à l'État. Une comparaison européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997 et (avec S. Delaye, F. Pierru, M. Robelet, M. Serré) « La libéralisation des systèmes de protection

1. Parmi les exemples que l'on peut donner, nous mentionnerons tout particulièrement les politiques de la famille, qui, du fait de leur caractère faiblement spécialisé et de leurs résonances immédiates, font l'objet d'une forte politisation. Cf. J. Commaille, C. Martin, *Les enjeux politiques de la famille*, Paris, Bayard, 1998.

2. La politique de la ville en offre un exemple intéressant dans la mesure où il n'existe pas à proprement parler de forums spécialisés, ni de cadre cognitifs stabilisés pour traiter des problèmes urbains.

3. G. Devin, « L'international comme dimension compréhensive », dans AECSP, *Enseigner la science politique*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 231-240.

maladie européens. Convergence, Européanisation et adaptations nationales », *Politique Européenne*, 2, 2000. Ses publications les plus récentes sont : « Le système de protection sociale allemand sous la contrainte financière : privatisation ou étatisation ? », dans A.-M. Le Gloannec (dir.), *L'État en Allemagne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, et (avec B. Palier) « Le social sans frontières ? Vers une analyse transnationaliste de la protection sociale », *Lien social et politique*, 45, 2001. Ses travaux portent sur les transformations des systèmes de protection maladie en Europe et sur l'analyse des politiques publiques de façon générale. (Université Rennes 1, Faculté de droit et de sciences politiques, 9 rue Jean Macé, CS 54203, 35042 Rennes Cedex <patrick.hassenteufel@univ-rennes1.fr>).

Andy Smith est chargé de recherche à la Fondation nationale des sciences politiques et travaille au CERVL (Pouvoir, action publique, territoire), laboratoire CNRS rattaché à l'Institut d'études politiques de Bordeaux. Il est l'auteur de *L'Europe politique au miroir du local*, Paris, L'Harmattan, 1995 et de « Studying multi-level governance », *Public Administration*, hiver 1997. Il a publié récemment « French Political Science and European integration », *Journal of European Public Policy*, 7 (4), octobre 2000 et « Institutions et intégration européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé », dans CURRAP (dir.), *La méthode au concret*, Paris, PUF, 2000. Avec Jean Joana, il vient de terminer un ouvrage *Commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, à paraître en 2002. Ces recherches actuelles portent sur le Conseil de l'Union européenne, la représentation des intérêts viticoles et la relation entre le sport, le territoire et l'identité (CERVL, 11 Allée Ausone, 33607 Pessac Cedex <a.smith@iep.u-bordeaux.fr>).

RÉSUMÉ/ABSTRACT

ESSOUFFLEMENT OU SECOND SOUFFLE ? L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES « À LA FRANÇAISE »

L'analyse des politiques publiques en France est aujourd'hui à la recherche d'un second souffle. En effet, un certain essoufflement la guette du fait d'éléments de cloisonnement sur elle-même de cette sous-discipline de la science politique et surtout à cause d'un déficit de réflexion méthodologique. Celui-ci est net dans le cas, emblématique pour l'analyse des politiques publiques en France, de l'approche cognitive. Ce second souffle peut notamment passer par une problématisation des politiques publiques en termes de sociologie politique. L'analyse de l'articulation policy/politics offre des pistes de recherche stimulantes, à condition de dépasser la quête (impossible) de « la » variable politique pertinente, en s'intéressant notamment à la légitimation et à la politisation des politiques publiques.

OUT OF STEAM OR SEARCH FOR A SECOND WIND ? PUBLIC POLICY ANALYSIS À LA FRANÇAISE

In France, public policy analysis is currently in search of its second wind. Indeed, today it has to a certain extent run out of steam due to a tendency to look inwards and cut itself off from the rest of political science but also, and above all, to a lack of methodological reflection. This is particularly so in one of the flag-bearing parts of French approaches to public policies : the so-called cognitive approach. In order to get their second wind, these approaches could usefully reframe themselves within a political sociology perspective. In particular, analysis of the articulation between policy and politics appears to offer a stimulating way forward, so long as one avoids getting bogged down in the (impossible) quest for « the » relevant political variable. Instead, the way forward is to investigate the legitimation and the politicisation of public policy-making.