



HAL
open science

Grandeur et décadence de l'analyse britannique des politiques publiques

Andy Smith

► **To cite this version:**

Andy Smith. Grandeur et décadence de l'analyse britannique des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 2002, Les approches nationales des politiques publiques, 52 (1), pp.23-35. 10.3917/rfsp.521.0023 . halshs-03052313

HAL Id: halshs-03052313

<https://shs.hal.science/halshs-03052313>

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

Grandeur et décadence de l'analyse britannique des politiques publiques

Monsieur Andy Smith

Citer ce document / Cite this document :

Smith Andy. Grandeur et décadence de l'analyse britannique des politiques publiques. In: Revue française de science politique, 52^e année, n°1, 2002. pp. 23-35;

https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2002_num_52_1_403693

Fichier pdf généré le 26/04/2018

Résumé

En Grande-Bretagne, la trajectoire suivie par l'analyse des politiques publiques trouve ses origines dans l'étude de l'administration nationale et locale des années 1930, avant de connaître une expansion rapide dans les années 1970 et 1980. En s'appuyant sur la sociologie des organisations et sur l'étude du rapport entre l'État et les groupes d'intérêt, les chercheurs impliqués dans ce domaine ont transformé l'analyse de l'action publique en composante centrale de la science politique britannique. Au cours des années 1990, toutefois, la qualité de son rendement scientifique s'estompe en raison, d'une part, d'un changement des relations entre le monde universitaire et les pouvoirs publics et, d'autre part, d'une routinisation des problématiques qui fait négliger le rapport entre les politiques publiques, la politique et l'espace politique.

Abstract

The rise and fall of british public policy analysis

The trajectory of public policy analysis in Great Britain has its origins in 1930s' studies of national and local public administration. But it really took off in the 1970s and 1980s, a period during which many of the researchers involved in this field used organizational theory and studies of the relationship between the state and interest groups to place public policy analysis at the centre of British political science. Over the 1990s, however, the scientific output of this approach to power has stagnated for two reasons : (1) the relationship between university-based researchers and public authority has changed ; (2) the problematics of public policy analysis in Great Britain have tended to become routinized, due to lack of attention to the link between policy, politics and polity.

GRANDEUR ET DÉCADENCE DE L'ANALYSE BRITANNIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES

ANDY SMITH

En Grande-Bretagne l'idée que « *public policy matters* » a clairement conquis la science politique. Contrairement aux apparences, toutefois, ni l'histoire de l'analyse des politiques publiques dans ce pays ni l'état actuel du débat scientifique ne permettent d'affirmer que les approches britanniques dans ce domaine connaissent un développement cumulatif. En effet, à bien des égards, l'analyse des politiques publiques pratiquée Outre-Manche se trouve encore plus frappée par les dangers de « routinisation » pointés par Jean-Claude Thoenig pour le cas français¹. Après avoir vécu des heures de gloire dans les années 1970 et au début des années 1980, l'analyse des politiques publiques semble avoir perdu de sa vitalité et ainsi sa capacité de renouvellement. L'histoire de cette évolution fournit la trame de ce texte ; dégager des éléments utiles pour les débats français en constitue l'objectif sous-jacent. Dans cet esprit, nous développerons l'hypothèse qu'au cœur du « déclin » des approches britanniques se trouve une conceptualisation peu sociologique du rapport entre les politiques publiques, la politique et l'espace politique.

ÉMERGENCE : UNE SCIENCE ADMINISTRATIVE REVITALISÉE

Comprendre la trajectoire globale de l'analyse des politiques publiques en Grande-Bretagne implique tout d'abord de saisir le rapport entre l'étude de la politique en général (*politics*), celle de l'administration publique (*Public Administration*) en particulier, et l'émergence au cours des quinze dernières années de recherches sur le management public. Afin d'explicitier cette évolution, trois phases de l'histoire de la science administrative méritent d'être soulignées².

La première commence après la deuxième guerre mondiale et se termine au début des années 1970. Nommée par Rhodes « l'ère traditionnelle de l'administration publique », l'approche dominante a été normative, « réformiste » et a-théorique. Normative, car l'objectif principal de la recherche s'est essentiellement limité à la description détaillée de l'histoire, de la structure, des fonctions, des compétences et des rapports inter-institutionnels qui, ensemble, ont constitué le « Westminster model » du Gouvernement britannique³. Réformiste, parce que les chercheurs impliqués se

1. J.-C. Thoenig, « En quête d'un deuxième souffle », *Revue française de science politique*, 46 (1), février 1996.

2. Ce découpage s'inspire partiellement de deux articles de Rod Rhodes : « The State of Public Administration : A Professional History, 1970-1995 », *Public Administration Review*, 73 (1), printemps 1995 ; « From Institutions to Dogma : Tradition, Eclecticism and Ideology in the Study of British Public Administration », *Public Administration Review*, 56 (6), 1996.

3. Sur ce point, cf. les essais rétrospectifs publiés en 1975 par deux des protagonistes principaux : W. Mackenzie, « Public Administration in the Universities », dans W. Mackenzie (ed.), *Exploration in Government*, Londres, Macmillan, 1975 ; W. Robson, « The Study of

concevaient comme participant pleinement à l'amélioration des institutions et à l'entretien de l'élément clé du système administratif : son code éthique. A-théorique enfin, à cause de la singularité supposée du « Westminster model », d'une méthodologie dominante d'études de cas et d'une représentation de la théorisation comme étant du ressort des intellectuels américains coupés des « réalités pratiques » de l'administration publique. Dit autrement, pendant cette époque, en tant que sous-discipline universitaire, l'administration publique a non seulement été formaliste et insulaire, mais aussi peu critique vis-à-vis des fondements sociologiques de son objet et de l'adéquation entre ce dernier et les enjeux politiques. Par conséquent, alors qu'en préparant leurs études de cas les chercheurs en question ont été amenés à analyser les politiques publiques, cet aspect de leur travail n'a engendré ni une approche générique ni des débats théoriques approfondis ¹.

Une érosion progressive de cette première phase de recherche commence à la fin des années 1960, période où s'installe une interprétation répandue du déclin de l'économie britannique et l'émergence concomitante de vives critiques des modes de gouvernement traditionnels. À partir de ce moment-là, les chercheurs dominants en administration publique, soit se déconnectent des débats scientifiques, soit se trouvent condamnés à changer de regard sur leur objet, changement d'ailleurs souvent provoqué par un intérêt inédit pour la comparaison internationale. Toutefois, cette conjoncture politique crée aussi un espace pour des jeunes chercheurs qui développaient des approches plus formalisées, dont notamment l'analyse des politiques publiques. En effet, si l'on croit le témoignage des intervenants au colloque comme R. Rhodes et B. Hogwood, le passage à une deuxième phase de recherche sur l'administration publique s'est fait selon un mode de rupture symbolisé par le colloque inaugural du Public Administration Committee tenu à York en septembre 1971. À cette occasion, les objets et les problématiques de l'administration publique traditionnelle ont été violemment attaqués par les spécialistes de la théorie des organisations et des chercheurs ayant travaillé sur des études de cas sectorielles. S'inspirant notamment d'approches largement répandues aux États-Unis ², s'est ouverte ainsi ce que Rhodes appelle « l'ère de l'éclectisme ». Au cours de la décennie suivante, deux approches ont emprunté des concepts et des outils d'autres disciplines afin d'approfondir l'étude du fonctionnement des pouvoirs publics. Résumée par l'étiquette de « théorie des organisations », en intégrant des idées de leurs homologues américains, un groupe de chercheurs de l'université d'Aston a notamment développé une « théorie de la contingence ». Cette théorie a essentiellement avancé la proposition selon laquelle l'efficacité des organisations dépend non pas des principes universels de management, mais de l'articulation entre la structure d'une organisation et son environnement socio-économique. Cette théorie a notamment été testée par voie d'enquête sur toutes les autorités locales de l'Angleterre et du Pays de

Public Administration. Then and Now », *Political Studies*, 28 (2-3), 1975. Sur le poids du « Westminster model » pour l'ensemble de l'analyse politique en Grande Bretagne, cf. A. Gamble, « Theories of British Politics », *Political Studies*, 48 (3), 1990.

1. B. Hogwood, « Public Policy », *Public Administration Review*, 73 (1), printemps 1995, p. 61.

2. Contrairement à une idée largement répandue en France, la science politique britannique n'a jamais été, et n'est pas aujourd'hui, complètement en phase avec celle pratiquée aux États-Unis. Pour résumer un rapport qui mériterait une analyse en soi, les politistes britanniques ont rarement été formés dans les universités nord-américaines et publient en général dans leurs propres revues.

Galles¹, d'une part, et sur des institutions du gouvernement central², d'autre part. Dans les deux cas, des variables ont été formalisées (taille d'organisation, type de problème abordé, degré de contrôle politique...), combinées sous forme de modèles hypothétiques, et utilisées pour analyser et comparer les résultats (*performance*) des pouvoirs publics observés. Critiquée, toutefois, pour sa faible prise en compte du rôle des acteurs politiques et de leurs capacités d'arbitrage³, cette approche de l'administration publique s'est progressivement coupée de la science politique au cours des années 1980.

Avant d'explorer cette tendance, il convient de signaler l'émergence au cours des années 1970 d'une seconde approche critique de l'administration publique traditionnelle, celle de l'analyse des politiques publiques. Cette émergence s'explique en partie par la constitution de disciplines universitaires déconnectées de la science politique et, par là même, de l'administration publique traditionnelle. En effet, au cours des années 1970, des chercheurs spécialisés en *social policy*, *social administration* et *development administration*, en particulier, ont développé une approche ciblant la formulation et la mise en œuvre des interventions publiques dans leurs domaines respectifs⁴. Mais tout aussi important pour notre histoire est l'engouement de la recherche en science politique pour l'analyse des politiques publiques. À cet égard, B. Hogwood souligne que l'institutionnalisation de l'analyse des politiques publiques comme approche légitime de l'étude du pouvoir a été assurée dès le début des années 1980⁵. Afin d'étayer cette thèse, il cite notamment l'intégration d'une approche en termes de politiques publiques dans des ouvrages généraux de science politique et dans des ouvrages plus pointus concernant le rapport entre gouvernement et intérêts organisés⁶.

GRANDEUR : LA CONSOLIDATION DES ACQUIS

De manière plus générale, les années 1980 ont été celles de la multiplication d'études effectuées dans une telle optique et de l'institutionnalisation de l'analyse des politiques publiques sur la scène académique britannique. Synthétisée par P. Dunleavy et B. O'Leary par le terme de paradigme de recherche « néo-pluraliste »⁷, la perspective dominante a consisté surtout à observer l'ébranlement de la centralité des instances étatiques par des développements économiques et sociaux, notamment l'évolution du rapport entre le gouvernement (central et local) et les groupes

1. R. Greenwood, K. Walsh, C. Hinings, R. Ranson, *Patterns of Management in Local Government*, Londres, Martin Robertson, 1980.

2. C. Hood, A. Dunshire, *Bureaumerics*, Farnborough, Gower, 1981.

3. J. Child, « Organizational Structure, Environment and Performance : The Role of Strategic Choice », dans G. Salamon, K. Thompson (eds), *People and Organizations*, Londres, Longman, 1973.

4. A. Leftwich, « Politics and Development Studies », dans A. Leftwich (ed.), *New Developments in Political Science*, Farnborough, Edward Elgar, 1990 ; B. Smith, *Progress in Development Administration*, Chichester, Wiley, 1992. Plus généralement, il faut signaler l'influence des travaux de H. Heclø sur les politiques sociales : *Modern Social Politics in Britain and Sweden : From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974.

5. B. Hogwood, « Public Policy », art. cité, p. 65 et 70.

6. R. Rose, *Politics in England : An interpretation for the 1980s*, Londres, Faber, 1980 (3^e éd.) ; J. Richardson, A. Jordan, *Governing under Pressure. The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, Martin Robertson, 1979.

7. P. Dunleavy, B. O'Leary, *Theories of the State*, Londres, Macmillan, 1987.

d'intérêt¹. Il n'en reste pas moins qu'au sein de cette démarche globale demeurent des différences importantes dans la manière dont les chercheurs étudient les tendances à l'œuvre, agencent les éléments de changement et tirent des conclusions. Les prises de position des différents protagonistes étant quelque peu brouillées par les querelles de personnes et la concurrence entre centres de recherche, saisir l'opposition que nous estimons la plus importante exige un travail de décodage. Les points de divergence les plus fondamentaux renvoient à un clivage entre, d'un côté, la recherche qui privilégie l'analyse des rapports inter-organisationnels, et, de l'autre côté, celle qui accorde plus d'importance à la relation entre évolution économique et formes étatiques.

Le premier des deux « camps » se manifeste par sa prédilection pour le concept de « réseau de politique publique » (*policy network*) et, plus récemment, celui de « la gouvernance ». Comme le résume un ouvrage publié en français², cette approche de l'action publique met l'accent sur la nature et le contenu des échanges entre unités de l'État et leurs divers interlocuteurs (collectivités locales, syndicats, groupes d'intérêts, grandes entreprises...). D'un point de vue historique, il convient ici de souligner l'importance pour cette approche des travaux effectués sur le système politique britannique par deux chercheurs américains, Hugh Hecllo et Aaron Wildavsky³. En mettant en cause le mythe globalisant d'un *civil service* unifié et d'un Trésor « au-dessus de la mêlée », leurs recherches effectuées au début des années 1970 ont utilisé, sous une forme métaphorique, la notion de *policy community* afin d'appréhender les modes de coordination informels. En prolongeant cette perspective, deux séries de travaux (ceux de Grant Jordan et de Jeremy Richardson sur le rapport intérêts organisés-gouvernement central⁴, et ceux de R. Rhodes sur le rapport centre-périphérie⁵), ont formalisé cette approche notamment en distinguant les termes de *policy networks* (configuration d'acteurs qui « englobe » la conduite d'une politique publique) des *policy communities* (des regroupements d'acteurs de taille plus restreinte). Ces chercheurs ont conçu les réseaux de politique publique comme « le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts »⁶. Par ce biais, selon les auteurs concernés l'observation de l'émergence et du fonctionnement des réseaux permet d'éclairer les processus de mise sur agenda de

1. D'ailleurs, il convient de signaler qu'à cette époque ce développement a pu aussi se poursuivre sans être perturbé par les débats, si vifs en Outre-Atlantique, autour des approches en termes de choix rationnels. Sur cette question, R. Rose résume un positionnement généralisé en Grande-Bretagne dans son article « Inheritance Before Choice in Public Policy », *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), 1990. Comme nous le verrons plus loin, toutefois, à partir du milieu des années 1990, le choix rationnel provoque néanmoins un clivage entre les spécialistes des politiques publiques britanniques. Le défenseur le plus connu des approches en termes de choix rationnels en Outre-Manche est sans doute Patrick Dunleavy. Cf. « A Critique of Pivotal Choice Theory », *L'Année sociologique*, 47 (2) 1997.

2. P. Le Galès, M. Thatcher, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

3. H. Hecllo, A. Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, Londres, MacMillan, 1974.

4. *Op. cit.*, 1979.

5. R. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot, Gower, 1981.

6. P. Le Galès, « Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée », dans P. Le Galès, M. Thatcher, *Les réseaux de politique publique...*, *op. cit.*, p. 14.

« problèmes », ainsi que la formulation et la mise en œuvre d'interventions publiques censées les résoudre ¹.

En structurant de nombreuses études sectorielles ² et comparatives ³, ce type de problématique a, depuis le début des années 1980, suscité en Grande-Bretagne une multitude de publications. Toutefois, elle a aussi suscité de nombreuses critiques. Certains regrettent des imprécisions méthodologiques et l'usage abusif de la typologie qui, pris ensemble, sapent le concept de réseau de toute portée explicative ⁴. D'autres, encore plus virulents, fustigent l'ambiguïté d'un mode d'analyse « à moyenne portée » qui se refuse d'articuler une approche en termes de réseau à une théorie du pouvoir et du politique ⁵.

Sans critiquer la démarche en termes de réseaux et de gouvernance de manière directe et soutenue, la deuxième approche majeure de l'analyse des politiques publiques en Grande-Bretagne préfère privilégier les effets politiques des évolutions économiques et, notamment, leur rapport avec les ressources institutionnalisées (légitimité formelle, budgets...). Résumée par le terme d'économie politique, cette démarche comporte au moins trois variantes, dont les racines peuvent provenir de penseurs politiques aussi différents qu'Adam Smith, John Stuart Mill et Karl Marx. Il n'en reste pas moins que toutes les trois ont en commun une méthode d'analyse relativement homogène qui les sépare de la tradition analytique présentée plus haut.

Un premier courant de l'économie politique s'inscrit dans une tradition de recherche qui cherche à expliquer le « déclin » de l'économie britannique et l'émergence de conflits sociaux concomitants. Bien qu'appuyée sur des études de cas sectorielles, l'objectif des ouvrages écrits dans cette perspective est surtout de proposer une vision globale de cette tendance. Trois approches de l'analyse des politiques publiques marquent ce courant. La première, d'inspiration néo-marxiste, retrace l'échec des interventions publiques depuis les années 1960 face aux déséquilibres fondamentaux dans la distribution et la nature du capital au sein de la société britannique ⁶. La deuxième variante de cette approche regroupe les analyses du néo-corporatisme et son application à l'analyse de politiques sectorielles telles que celles liées aux télécommunications et à la recherche technologique (*meso-*

1. David Marsh et Rod Rhodes développent un questionnement en quatre volets : qui sont les membres du réseau ? Qui s'en trouve exclu ? Quel est le niveau d'intégration du réseau ? (fréquence et durabilité des interactions, mode de résolution des conflits...) Quelle est la distribution des ressources entre les membres du réseau ? Quel est l'équilibre du pouvoir du réseau et quel type de jeu d'acteurs en découle ? : « Policy Networks in British Politics : A Critique of Existing Approaches », dans D. Marsh, R. Rhodes (eds), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992 (texte traduit et développé dans P. Le Galès, M. Thatcher, *op. cit.*, cf. notamment p. 51-53).

2. Cf., par exemple, les autres chapitres de D. Marsh et R. Rhodes, *Policy Networks...*, *op. cit.*, 1992.

3. S. Wilks, M. Wright (eds), *Comparative Government-Industry Relations*, Londres, Oxford, Clarendon, 1987.

4. K. Dowding, « Model or Metaphor ? A Critical Review of the Policy Network Approach », *Political Studies*, 43, 1995. Cf. aussi une critique antérieure : G. Jordan, « Sub Governments, Policy Communities and Networks : Refilling Old Bottles ? », *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), 1990.

5. M. Thatcher, « Les réseaux de politique publique : bilan d'un sceptique », dans P. Le Galès, M. Thatcher, *op. cit.*, 1995.

6. D. Marquand, *The Unprincipled Society*, Londres, Cape, 1988 ; B. Jessop, *Essays on the Theory of the State*, Cambridge, Polity, 1990.

corporatism)¹. Enfin, plus intéressée par le rôle de l'histoire et la comparaison internationale, la troisième variante met plutôt l'accent sur le lien entre la conduite des politiques publiques et « les cultures industrielles » nationales².

Un deuxième courant de l'économie politique est plus directement intéressé par la question du rapport entre l'économie et le pouvoir de l'État dans plusieurs pays européens, dont la France. Particulièrement bien implantée à l'Université d'Oxford, ce courant d'analyse comporte deux générations. La première recouvre des chercheurs comme V. Wright et J. Hayward³ qui, depuis plus de vingt ans, analysent les politiques industrielles dans le but de mettre en lumière les changements de « rapports de force » entre les gouvernements centraux des pays étudiés et leurs interlocuteurs de la société civile. Cette problématique les a conduits à s'intéresser à la question de l'influence de l'intégration européenne sur ce rapport, interrogation qui les amène à conclure que l'État, malgré les dynamiques du polycentrisme, demeure l'acteur le plus puissant⁴. La deuxième génération de ce courant mène plutôt des études de cas sectorielles, s'intéressant notamment à la problématique de la dérégulation économique et à la « re-régulation » politique⁵. Si ces derniers se démarquent de leurs aînés par l'importation d'outils néo-institutionnalistes utilisés aux États-Unis, l'intérêt central reste une interrogation sur le pouvoir actuel des gouvernements centraux. Une des conséquences importantes de cette problématique est que l'intégration européenne reste abordée sous un angle résolument intergouvernemental⁶.

Enfin, un troisième courant de l'économie politique s'intéresse plus à la territorialisation du pouvoir, aux rapports centre-périphérie et aux politiques publiques impliquées. Dans ce domaine, les travaux de J. Sharpe ont marqué l'analyse de l'action publique et, par ce biais, la science politique britannique⁷. Ce chercheur montre notamment que, depuis le milieu des années 1970, si le gouvernement central a cherché systématiquement à diminuer les compétences et les pouvoirs du gouvernement local, de nombreuses collectivités locales ont pu néanmoins résister au centre en mettant en place des politiques publiques territorialisées. Une première variante de cette problématique, caractéristique des ouvrages de S. Lash et J. Urry, aborde ces questions d'un point de vue global et analyse les politiques publiques comme indicateurs de tendances lourdes telle que la globalisation⁸. Une seconde approche, plus détaillée, analyse plutôt le rapport entre politiques publiques, acteurs publics locaux et ceux du secteur privé. Armé de cette problématique, M. Dunford,

1. Cf., notamment, A. Cawson, *Corporatism and Political Theory*, Oxford, Blackwell, 1986.

2. K. Dyson, *The State Tradition in Western Europe*, Oxford, Martin Robertson, 1980 ; K. Dyson, S. Wilks (eds), *Industrial Crisis*, Oxford, Blackwell, 1983 ; S. Wilks, « Conservative Governments and the Economy », *Political Studies*, 45 (4), septembre 1997.

3. J. Hayward, *The State and the Market Economy*, Oxford, Oxford University Press, 1986 ; V. Wright, *Les privatisations en Europe*, Arles, Actes Sud, 1993.

4. W. C. Muller, V. Wright, « Reshaping the State in Western Europe : The Limits to Retreat », *West European Politics*, 17 (3), 1994.

5. Par exemple, M. Thatcher, « Regulatory Reform in Britain and France : Organizational Structure and the Extension of Competition », *Journal of European Public Policy*, 1 (3), 1994.

6. Par exemple, H. Kassim, A. Menon (eds), *The European Union and National Industrial Policy*, Londres, Routledge, 1996.

7. L. J. Sharpe (ed.), *Decentralist Trends in Western Democracies*, Londres, Sage, 1979 ; K. Newton, L. J. Sharpe, *Does Policy Matter ? The Determinants of Public Policy*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

8. S. Lash, J. Urry, *Economies of Signs and Space*, Londres, Sage, 1993.

par exemple, suggère que la dynamique concurrentielle derrière la territorialisation des politiques publiques ressemble moins à une stratégie réfléchie de la part des collectivités territoriales qu'à une tactique « bricolée » de manière plus ou moins précipitée¹.

Au total, il ne fait pas de doute que ces approches de l'économie politique ont permis à l'analyse des politiques publiques de mieux comprendre de nombreuses contraintes liées à l'intervention gouvernementale. Toutefois, il se peut bien que « la nouvelle économie politique » dont parlent certains auteurs² n'est en fait qu'une nouvelle « bouteille » pour un type de « vin » particulièrement britannique. En dépit des différences d'accent esquissées plus haut, le structuralisme qui traverse ces approches de l'analyse des politiques publiques tend fortement à privilégier le postulat que « la politique suit l'économique ».

DÉCADENCE : LE POLITIQUE COMME ANGLE MORT

S'il ne fait pas de doute que l'analyse des politiques publiques pratiquée en Grande-Bretagne produit aujourd'hui plus d'ouvrages de synthèse³ et d'articles de revues⁴ que son homologue français, ses approches de l'étude du pouvoir semblent, toutefois, depuis cinq ou six ans, marquer le pas. En effet, en lisant les écrits récents, on ne peut qu'être frappé par la quasi-absence d'interrogation sur l'objet de l'analyse des politiques publiques et son apport à l'étude du pouvoir. Selon nous, cette « décadence » s'explique par un double processus d'épuisement des débats infra et inter-disciplinaires et l'émergence d'un nouveau rapport entre les spécialistes de l'action publique et la commande publique. Notre propos n'est pas de se lancer dans une analyse causale consistant à déterminer si l'organisation de la profession structure les problématiques développées ou *vice-versa*. La victoire de la poule ou de l'œuf nous importe peu. Notre intérêt se porte plutôt sur une hypothèse exploratoire selon laquelle le « déclin » de ce champ d'étude (à la fois au sein de la science politique britannique et en termes d'influence sur les débats internationaux) est étroitement lié à une prise en compte partielle du rapport entre la politique (*politics*), les politiques publiques (*policies*) et l'espace politique (*polity*).

Dans cette perspective, il nous semble que ce non-débat sur l'objet de l'analyse des politiques publiques se nourrit de trois questions dont la formulation Outre-Manche décourage la mise en place de recherches détaillées.

La première concerne l'intégration dans les schémas d'interprétation du rôle joué par les hommes politiques (le politique) dans l'orientation et la mise en œuvre de l'action publique. De manière révélatrice, dans l'analyse en termes de réseaux, les élus politiques sont traités par R. Rhodes et D. Marsh comme étant à l'extérieur des

1. M. Dunford, « Les régions et le développement économique », dans P. Le Galès, Ch. Lequesne, *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

2. A. Gamble, « The New Political Economy », *Political Studies*, 43, 1995.

3. Cf. notamment M. Howlett, M. Ramesh, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford, Oxford University Press, 1995 ; M. Hill, *The Policy Process in the Modern State*, Londres, Prentice Hall, 1997 (3^e éd.) ; P. John, *Analyzing Public Policy*, Londres, Pinter, 1998.

4. Pour une courte discussion des revues concernées, cf. B. Hogwood, « Public Policy », art. cité.

réseaux de politique publique ¹. Cette perspective cantonne ces chercheurs à problématiser les hommes politiques comme des sources de changement exogènes aux réseaux de politiques publiques, autrement dit de distinguer arbitrairement des champs de « *high* » et « *low politics* » ². À ce sujet, un débat concernant l'impact du *leadership* de Margaret Thatcher (ou du « *thatcherisme* ») sur les politiques publiques éclaire la position théorique des chercheurs concernés ³. En confrontant Marsh et Rhodes au dilemme analytique classique entre la structure et l'acteur (*structure and agency*), J. Moon oblige ces chercheurs à admettre que leur posture de recherche privilégie la première aux dépens du rôle du politique. Or, comme certaines approches françaises le soulignent ⁴, sans nier la portée des conditions qui pèsent sur l'autonomie de l'acteur politique, le rôle joué par les élus dans l'orientation et le déroulement de l'action publique convient d'être abordé de manière plus approfondie. Force est de constater que cette question commence tout juste à être abordée de front en Grande-Bretagne ⁵.

La deuxième question formulée trop rapidement par les spécialistes britanniques des politiques publiques concerne l'influence accordée aux caractéristiques des espaces politiques. Paradoxalement, si de nombreux chercheurs investissent des terrains étrangers et conduisent des analyses comparées des politiques publiques, ils expliquent le plus souvent l'impact de la politique sur l'action publique en recourant aux hypothèses statiques qui privilégient les compétences formelles des institutions. Au mieux, l'histoire de ces dernières est traitée comme un élément de « *contexte* », sans que le chercheur explique le sens contemporain des évolutions antérieures. Autrement dit, contrairement à une approche bien développée en France, l'espace politique est implicitement « *déshistoricisé* ». Par conséquent, la légitimation des politiques publiques est étudiée sous le seul angle du degré d'ouverture des arènes de décision, plutôt que dans une perspective qui embrasse pleinement les dimensions cognitives et symboliques de l'action publique. Si la réponse initiale de Rhodes et Marsh à cet ordre de critique a été plutôt évasive ⁶, Rhodes a proposé plus récemment, dans une série de travaux regroupés en ouvrage, une théorisation plus développée de son approche en l'inscrivant dans une perspective de « *gouvernance* » ⁷. Il serait impru-

1. « La légitimité des réseaux de politiques publiques n'est pas politique, mais découle des luttes pour l'expertise supérieure et/ou l'efficacité accrue de la provision des services », D. Marsh, R. Rhodes, *Policy Networks in British Government*, *op. cit.*, p. 265.

2. Une tendance exacerbée dans le cas des politiques européennes. Cf., par exemple, l'approche de J. Peterson, « Decision-Making in the European Union : Towards a Framework for Analysis », *Journal of European Public Policy*, 2 (1), 1995.

3. J. Moon, « Innovative Leadership and Policy Change : Lessons from Thatcher », *Governance*, 8 (1), 1995 ; D. Marsh, R. Rhodes, « Evaluating Thatcherism : Over the Moon or Sick as a Parrot ? », *Politics*, 15 (1), 1995. Sur ce débat, cf. notre contribution avec P. Hassenteufel à ce numéro.

4. À titre d'exemple, cf. B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; A. Faure, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 44 (3), juin 1994 ; Y. Le Pape, A. Smith, « Décentralisations et agricultures », *Politiques et management public*, janvier 1999.

5. C. Hay, D. Richards, « The Tangled Webs of Westminster and Whitehall : The Discourse, Strategy and Practice of Networking within the British Core Executive », *Public Administration*, 78 (1), 2000.

6. D. Marsh, « Théorie de l'État et modèle de réseaux d'action publique », dans P. Le Galès, M. Thatcher, *Les réseaux de politique publique...*, *op. cit.*

7. R. Rhodes, *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press, 1997. Selon cet auteur, ce dernier terme permet d'appréhender en même temps deux tendances fortes du fonctionnement des institutions britanniques : d'une part, la dynamique d'un espace poli-

dent et injuste de tenter de résumer l'apport de cet ouvrage en l'espace de quelques lignes. Soulignons simplement que son usage interactionniste de la gouvernance symbolise une approche du pouvoir qui analyse des processus infra et inter-organisationnels en vue de comprendre la décision. Par conséquent, est rarement abordée une interrogation sur l'historicité des échanges politiques, donc sur le rapport entre la décision et la nature de l'organisation sociétale.

Cette critique des approches britanniques des politiques publiques débouche logiquement sur une troisième concernant le rôle des idées en politique. Ce rôle n'est pas complètement ignoré, mais force est de reconnaître que la dimension cognitive des politiques publiques est le plus souvent réduite à l'analyse des « préférences » des acteurs et l'idéologie des partis politiques¹. Tout d'abord, cette conception fondamentalement stratégique du rôle des idées enferme les auteurs concernés dans une optique synchronique de la décision, optique qui les empêche de problématiser l'impact du passé sur les politiques publiques du présent et sur les actions projetées pour l'avenir. Par conséquent, le discours public des élus et leur mise en scène de l'action publique est rarement traité Outre-Manche. En effet, les spécialistes des politiques publiques en Grande-Bretagne profitent peu de leurs entretiens avec les acteurs pour creuser les représentations sociales recensées par cette technique d'enquête. Deuxièmement, la négligence du rôle des idées finit par rendre impossible toute réflexion sur le rapport entre les politiques publiques et la légitimité du système politique dans son ensemble. D'ailleurs ce n'est pas un hasard si cette tendance se montre très explicitement dans les études britanniques des politiques européennes, champ d'analyse où il nous semble quand même difficile de travailler sur la régulation politique sans réfléchir sur sa (difficile) légitimation².

Autour de ces non-débats théoriques, trois traits des sciences sociales britanniques contribuent à faire du politique un « angle mort » de l'analyse des politiques publiques.

La première caractéristique du champ universitaire britannique concerne la relation entre la recherche et l'enseignement. Contrairement à la situation française, Outre-Manche la plupart des spécialistes des politiques publiques sont des universitaires qui enseignent l'administration publique, la politique locale, l'analyse comparée et/ou l'intégration européenne dans un des 96 *Departments of Politics* du pays³. Mis à part les difficultés d'emploi du temps que le statut d'enseignant-chercheur peut induire universellement, en Grande-Bretagne ce trait a au moins deux effets sur la recherche. Tout d'abord, il incite à une spécialisation dans des domaines

tique « fortement différencié » en réseaux sectoriels (p. 4), d'autre part, l'émergence d'un « État creux » (p. 7), tendance qui se manifeste par l'incapacité du gouvernement central à contrôler la mise sur agenda de problèmes publics, à formuler des politiques cohérentes et à maîtriser leur mise en œuvre.

1. L'accent mis sur les préférences des acteurs est au cœur du « *evolutionary model* » de la diffusion des idées de Peter John. « Ideas and Interests ; Agendas and Implementation : An Evolutionary Explanation of Policy Change in British Local Government Finance », *British Journal of Politics and International Relations*, 1 (1), 1999. Pour le même type d'approche, cf. J. Richardson, « Government, Interest Groups and Policy Change », *Political Studies*, 48 (5), 2000. L'importance accordée à l'idéologie au sein du parti conservateur trouve un exposé caractéristique dans l'article de D. Marsh, « Explaining "Thatcherite" Policies : Beyond Uni-Dimensional Explanation », *Political Studies*, 43, 1995.

2. Ch. Lequesne, A. Smith, « Union européenne et science politique : où en est le débat scientifique ? », *Cultures et conflits*, décembre 1997.

3. Chiffre fourni par la Political Studies Association britannique en décembre 1998.

pointus et, dans le cas de l'analyse des politiques publiques, à une sectorialisation des problématiques (tendance alimentée par les tentations de l'expertise, cf. *infra*). La deuxième conséquence est que mis à part les cas exceptionnels (Strathclyde, Nuffield College à Oxford...) peu de recherches collectives se font au sein d'une même université. Un primat est donc accordé au travail en réseau et aux programmes de recherche inter-centre. Ces deux tendances sont inséparables d'une troisième concernant la manière dont on fait carrière dans le système d'enseignement supérieur britannique. Étant donné l'autonomie de gestion de chaque université et la nature pyramidale des *Departments of Politics*, faire carrière Outre-Manche implique de changer d'université en décrochant des postes mis en concurrence par annonce. Cette caractéristique incite de nombreux chercheurs britanniques à effectuer des recherches empiriques relativement courtes et d'en tirer un maximum de publications ¹.

La deuxième caractéristique du système universitaire concerne le financement de la recherche en sciences sociales. Pour ce qui concerne l'analyse des politiques publiques du moins, la source d'argent la plus importante est l'Economic and Social Research Council (ESRC). Financée par l'État (remplaçant en 1983 le Social Science Research Council, lui-même fondé en 1965 ²), cette instance nationale comporte deux traits intéressants pour notre propos. Le premier est son mode de fonctionnement qui consiste à financer des grands programmes de recherche. Ceux-ci sont organisés autour de thèmes fédérateurs et regroupent de multiples enseignants-chercheurs ³. S'il ne fait pas de doute que de telles initiatives fournissent un soutien indispensable pour la recherche empirique, force est quand même de constater que l'extension de leurs thèmes n'incite pas toujours au développement théorique. De même, depuis le début des années 1980, la tentation « attrappe-tout » de ce système de financement vient renforcer une pression politique en faveur de la recherche dite « appliquée » ou « utilitaire ». En effet, le changement de nom en 1983 a été symptomatique d'une approche sceptique des gouvernements conservateurs vis-à-vis des sciences sociales en général, scepticisme redoublé par une représentation de l'économie comme discipline modèle. Si l'objectif central de cette politique n'a pas été atteint ⁴, il ne fait pas de doute que, depuis le milieu des années 1980, « l'utilité pratique » de la recherche en science politique est devenue un critère évaluatif déterminant pour la distribution des crédits publics ⁵.

1. Tendance exacerbée au cours des années 1980 par l'introduction de la bibliométrie comme mode d'évaluation des *Departments* universitaires.

2. Sur la genèse de ce dernier, cf. D. King, « The Politics of Social Research : Institutionalizing Public Funding Regimes in the United States and Britain », *British Journal of Political Science*, 28 (3), 1998.

3. À titre d'exemple, les deux programmes les plus récents faisant appel à l'analyse des politiques publiques ont porté sur « la gouvernance locale » (sous la direction de G. Stoker) et sur « l'exécutif central » (« The Whitehall Programme » dirigé par R. Rhodes).

4. D. King, art. cité, p. 444. Cf. aussi P. Flather, « Pulling Through – Conspiracies, Counterplots and how the SSRC Escaped the Axe in 1982 », dans M. Bulmer (ed.), *Social Science Research and Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987 (voir la fin de l'article de King).

5. Pour sa part, Rhodes souligne le rôle joué par « l'institutionnalisme économique » et « le managérialisme » des consultants dans l'émergence de la doctrine du « *new public management* » du parti conservateur : « From Institutions to Dogma... », art. cité, p. 512. Cf. aussi, C. Hood, « A Public Management for all Seasons », *Public Administration Review*, 69 (1), 1991.

Cette pression sur la recherche scientifique se retrouve plus explicitement, enfin, dans une troisième et nouvelle caractéristique du système universitaire britannique : l'importance des commandes plus ponctuelles. Dans un contexte de pénurie financière, la recherche sur les politiques publiques est de plus en plus financée par les travaux d'expertise (diagnostics, évaluations...) effectués pour le compte de l'État, des autorités locales, de la Commission européenne ou des entreprises privées. Si de nombreux chercheurs britanniques regrettent cette évolution¹, certaines universités l'ont épousée avec enthousiasme en créant des « *business schools* » tournées vers des possibilités de financement alternatives. En effet, en 1992, le Council for National Academic Awards (CNAA) a même identifié l'émergence d'une « bifurcation entre l'analyse des politiques publiques qui va dans une direction et le management public [public sector management] qui part dans une autre »². Selon des universitaires anglais, le gouvernement travailliste actuel n'a pas renversé cette tendance en établissant un nouveau rapport entre le savoir et le pouvoir. Au contraire, le débat politique de l'époque conservatrice concernant le rôle des sciences sociales, continue subrepticement à marquer les débats scientifiques contemporains sur l'objet de l'analyse des politiques publiques. Le rôle du politique dans l'action publique en ressort comme une des premières victimes.

**

Les carences de l'analyse britannique des politiques publiques soulignées à la fin de ce texte, ne doivent pas cependant faire oublier les apports des écoles présentées. Le rôle politique des relations informelles et la prise en compte du fonctionnement précis de l'économie constituent deux de ses contributions salutaires aux débats internationaux et à la science politique prise globalement. L'accent mis sur l'analyse comparée et sur l'étude de l'intégration européenne est également à noter. Enfin, il convient de souligner un certain renouveau dans les approches britanniques autour d'une ré-interrogation du rapport entre la cognition et les jeux d'acteurs inter et infra-institutionnels. En effet, c'est en grande partie autour de ce dernier chantier de recherche que se profile actuellement le clivage qui marque le plus l'analyse des politiques publiques, voire la science politique, en Grande-Bretagne. D'un côté se rangent des « interprétavistes », tels que Rod Rhodes, David Marsh et Michael Smith pour lesquels l'objectif de la science politique consiste à produire des connaissances approfondies sur le fonctionnement des institutions³. En face d'eux se trouvent les partisans du choix rationnel, tels que Patrick Dunleavy et Keith

1. Un rapport du Council for National Academic Awards (CNAA) souligne que « l'expertise, la recherche appliquée et la formation peuvent, dans certains cas, ne plus laisser de place pour la recherche académique traditionnelle ou même pour l'enseignement » (CNAA, *Public Policy and Administration : Towards the Year 2000*, Londres, CNAA, 1992, p. 67).

2. *Ibid.*, p. 22. Cette analyse est partagée par R. Rhodes qui demande à ses confrères d'investir les préoccupations propres à la recherche académique en « abjurant le rôle d'un haut fonctionnaire manqué » (R. Rhodes, « From Institutions to Dogma... », art. cité, p. 514).

3. Cf. notamment M. Bevir, R. Rhodes, « Les récits du régime politique britannique », *Revue française de science politique*, 49 (3), juin 1999 ; D. Marsh, M. Smith, « Understanding Policy Networks : Towards a Dialectical Approach », *Political Studies*, 48 (1), 2000 et « There is More than One Way to do Political Science : On Different Ways to Study Policy Networks », *Political Studies*, 49 (3), 2001 ; S. Griggs, D. Howarth, « Ideas, Interests and Policy Discourse », communication au colloque annuel du French Politics and Policy Specialist Group, Political Studies Association, Oxford, 17 novembre 2001.

Dowding, pour lesquels la science politique doit tester des hypothèses causales et les étayer de preuves vérifiables et si possibles quantifiables¹. En résumé, alors qu'aux États-Unis les partisans du choix rationnel semblent actuellement reculer devant un mouvement de « Perestroïka » au sein de la science politique américaine², on ne peut qu'être frappé par une tendance quelque peu contraire qui se dessine aujourd'hui en Grande-Bretagne.

Plus globalement, du point de vue des débats français, la « longueur d'onde » des approches britanniques reste difficile à capter pour deux raisons. Tout d'abord, comme en témoigne la réception critique accordée à l'analyse en termes de réseau, sa prédilection pour les théories à moyenne portée (*medium range theories*) produit certes des multitudes d'études de cas, mais tend aussi à déconnecter encore plus l'analyse des politiques publiques des préoccupations centrales de la science politique. Plutôt que de se lancer dans une explication généralisante de cette tendance « empiriste » britannique, il convient de creuser la deuxième source « d'interférence » : l'absence d'une tradition de sociologie politique Outre-Manche. La proximité entre l'économie et la science politique y est pour beaucoup. Mais à la racine de cette absence se trouve la marginalisation académique de la sociologie de manière générale. Ce trait fait que, tout en s'intéressant aux questions politiques³, la sociologie britannique s'organise⁴ et se développe⁵ dans l'isolement du monde des politologues. Analyser cette caractéristique du monde universitaire britannique dépasse très largement l'ambition de ce texte. Concluons plutôt en le proposant comme thème de débat avec nos collègues britanniques à chaque rencontre où la force des trajectoires analytiques nationales risque de faire chavirer une coopération où un échange scientifique*.

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

1. K. Dowding, « There Must Be an End to Confusion : Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities », *Political Studies*, 49 (1), 2001.

2. Cf. la contribution de Marc Smryl à ce numéro spécial.

3. Cf. notamment les ouvrages bien connus en France de Anthony Giddens et l'œuvre de Stuart Hall (par exemple, *The Hard Road to Renewal : Thatcherism and the Crisis of the Left*, Londres, Virago, 1988).

4. Comme en témoigne la quasi-absence de réponses de sociologues à un appel d'offre récent de l'ESRC sur l'intégration européenne qui leur a pourtant « tendu des perches » (conversation avec la coordinatrice de l'appel d'offre, Helen Wallace).

5. Tendance qui s'entrevoit par le fait que peu de sociologues publient dans les revues de science politique et vice-versa.

* Au-delà de lectures et de discussions avec des chercheurs d'Outre-Manche, ce texte s'appuie sur un parcours de recherche personnel marqué par la rencontre des approches françaises et britanniques des sciences sociales. Nous tenons également à remercier Patrick Le Galès pour un échange vif et constructif autour d'une première version de ce texte.

Grandeur et décadence de l'analyse britannique

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

GRANDEUR ET DÉCADENCE DE L'ANALYSE BRITANNIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES

En Grande-Bretagne, la trajectoire suivie par l'analyse des politiques publiques trouve ses origines dans l'étude de l'administration nationale et locale des années 1930, avant de connaître une expansion rapide dans les années 1970 et 1980. En s'appuyant sur la sociologie des organisations et sur l'étude du rapport entre l'État et les groupes d'intérêt, les chercheurs impliqués dans ce domaine ont transformé l'analyse de l'action publique en composante centrale de la science politique britannique. Au cours des années 1990, toutefois, la qualité de son rendement scientifique s'estompe en raison, d'une part, d'un changement des relations entre le monde universitaire et les pouvoirs publics et, d'autre part, d'une routinisation des problématiques qui fait négliger le rapport entre les politiques publiques, la politique et l'espace politique.

THE RISE AND FALL OF BRITISH PUBLIC POLICY ANALYSIS

The trajectory of public policy analysis in Great Britain has its origins in 1930s' studies of national and local public administration. But it really took off in the 1970s and 1980s, a period during which many of the researchers involved in this field used organizational theory and studies of the relationship between the state and interest groups to place public policy analysis at the centre of British political science. Over the 1990s, however, the scientific output of this approach to power has stagnated for two reasons : (1) the relationship between university-based researchers and public authority has changed ; (2) the problematics of public policy analysis in Great Britain have tended to become routinized, due to lack of attention to the link between policy, politics and polity.