

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

In: Revue française de science politique, 50e année, n°2, 2000. pp. 189-208.

Citer ce document / Cite this document :

Muller Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. In: Revue française de science politique, 50e année, n°2, 2000. pp. 189-208.

doi : 10.3406/rfsp.2000.395464

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464

Résumé

Si l'analyse des politiques a contribué à renouveler de manière spectaculaire un certain nombre d'interrogations fondamentales de la science politique, cette entreprise de rénovation se heurte aujourd'hui à un certain nombre d'obstacles pour répondre à ce qui reste l'une des questions centrales de la science politique : comment «fabrique-t-on » de l'ordre dans une société complexe ? Dans la mesure où elle considère que l'objet des politiques publiques n'est plus seulement de « résoudre les problèmes » mais de construire des cadres d'interprétation du monde, l'approche cognitive des politiques publiques peut apporter un certain nombre d'éléments de réponse. Pour étayer cette hypothèse, il s'agit d'abord de rappeler en quoi l'analyse des politiques publiques a constitué une rupture dans l'étude de l'État et en quoi cette rupture a trouvé ses limites, pour montrer ensuite que l'analyse cognitive des politiques publiques permet de lever ces obstacles parce qu'elle conduit à renouveler la difficile question du rapport entre les acteurs et les structures de sens. De ce fait, elle permet de mieux prendre en compte la dimension du global dans l'action publique et donc l'impact de la globalisation sur la transformation des formes de l'action publique.

Abstract

Cognitive policy analysis : towards a political sociology of public action

While the analysis of policies has contributed spectacularly to a renewal of some fundamental political science issues, this renovation is meeting obstacles when seeking to answer one of the major perennial questions of political science : how is order "made" in a complex society ? To the extent that it considers the purpose of public policies to be no longer just to solve problems but to construct frameworks for the interpretation of the world, the cognitive approach to public policies can provide some answers. To shore up this hypothesis, one must first recall how policy analysis led to a break in studies of the state and the limits of that break, and then show that cognitive policy analysis makes it possible to remove these obstacles because it leads to a re-statement of the difficult question of the relationship between actors and the structures of meaning. This makes it easier to take into account the global dimension of public action and thereby the impact of globalization on the transformation of the forms of public action.

L'ANALYSE COGNITIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES : VERS UNE SOCIOLOGIE POLITIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE

PIERRE MULLER

L'analyse des politiques publiques, apparue relativement tardivement en France, a connu au cours des vingt dernières années un développement considérable : les controverses théoriques se multiplient, les travaux empiriques abondent, alimentés par l'enthousiasme d'une génération de jeunes chercheurs qui a pris la mesure de la nouveauté des questions que cette approche permet de poser à l'objet politique. Mais, paradoxalement, ce développement a suscité l'inquiétude parmi ceux qui ont le plus contribué à introduire en France cette nouvelle manière de saisir le politique¹ : l'analyse des politiques serait-elle – déjà – menacée par son propre succès ?

Il est trop tôt pour formuler un constat aussi pessimiste. En revanche, on peut penser qu'une réflexion portant sur les apports de l'analyse des politiques publiques à la science politique est utile aujourd'hui². Il faut en particulier se demander en quoi les concepts et les méthodes de la *policy analysis* nous ont conduit à modifier notre regard sur le/la politique, et quelles sont les limites que rencontre aujourd'hui cette entreprise de renouvellement de l'analyse *du* politique à partir de l'étude *des* politiques.

La thèse que l'on voudrait soutenir ici est la suivante : d'une part, l'analyse des politiques a contribué à renouveler de manière spectaculaire un certain nombre d'interrogations fondamentales de la science politique, à commencer par celles concernant la nature du pouvoir politique, parce qu'elle a conduit à *sociologiser* l'analyse de l'État. Mais, d'autre part, cette entreprise de rénovation se heurte aujourd'hui à un certain nombre d'obstacles liés à la posture de recherche qu'ont adopté la plupart des analystes qui ont contribué à cette rupture, et qui les empêche de prendre véritablement la mesure des transformations de l'action publique aujourd'hui, en particulier parce qu'ils rencontrent d'importantes difficultés pour poser ce qui reste plus que jamais l'une des questions centrales de la science politique : comment « fabriquer-t-on » de l'ordre dans une société complexe ?

C'est ici que l'approche cognitive des politiques publiques peut apporter un certain nombre d'éléments de réponse, dans la mesure où elle tend à formuler autrement la question de l'action publique : à partir du moment où l'objet des politiques publiques n'est plus seulement de « résoudre les problèmes » mais de construire des cadres d'interprétation du monde, alors il est possible de poser la question du rapport entre politique(s) et construction d'un ordre social dans des termes renouvelés.

1. Cf., par exemple, J.-C. Thoenig, « La quête du deuxième souffle », *Revue française de science politique*, 46 (1), février 1996.

2. Cf. les travaux du groupe « Politiques publiques » animé par Patrick Hassenteufel et Andy Smith au sein de l'Association française de science politique.

Pour étayer cette hypothèse, on voudrait rappeler d'abord en quoi l'analyse des politiques publiques a constitué une rupture dans l'étude de l'État et en quoi cette rupture a trouvé ses limites. On tentera de montrer ensuite que l'analyse cognitive des politiques publiques permet de lever ces obstacles parce qu'elle conduit à renouveler la difficile question du rapport entre les acteurs et les structures de sens. De ce fait, elle permet de mieux prendre en compte la dimension du *global* dans l'action publique et donc l'impact de la globalisation sur la transformation des formes de l'action publique.

L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES : UNE SOCIOLOGIE DE L'ACTION PUBLIQUE

Ce qui caractérise le mieux le renversement opéré par l'analyse des politiques publiques est le fait qu'elle entend saisir l'État à partir de son action, c'est-à-dire à partir de ses *outputs* (et si possible, ainsi que le rappelle Patrice Duran, à partir de ses *outcomes*)¹. Le développement, encore insuffisant en France, des travaux sur l'évaluation des politiques publiques est précisément fondé sur cette posture de recherche. C'est pourquoi, comme le souligne Jean Leca, l'analyse des politiques publiques a montré – de manière sans doute définitive – que les fonctions de gouvernement sont irréductibles aux processus de représentation politique et que l'on ne peut pas « déduire » le contenu et les formes des activités gouvernementales (en tant qu'activités spécifiques) des caractéristiques de la « politique électorale »².

C'est ainsi que l'on a vu se multiplier des études mettant en évidence la complexité de la relation entre alternance politique et changement du contenu des politiques publiques. De nombreux exemples, du « virage de 1983 », au cours duquel le gouvernement de Pierre Mauroy a modifié profondément le contenu des politiques économiques françaises en contradiction avec les engagements du candidat Mitterrand, au « plan Juppé » de 1995, montrent clairement que la définition des choix publics ne peut se déduire des conditions de la lutte électorale. Mais cela ne signifie pas, au contraire, qu'il n'y aurait pas de relation entre les deux dimensions. Ainsi, dans son étude sur la genèse de la loi Lang sur le prix unique du livre, Yves Surel a bien mis en évidence le rôle décisif joué par l'alternance de 1981 dans l'ouverture d'une fenêtre politique³ conduisant à un changement radical du contenu de la politique. Plus généralement, il ne fait pas de doute que l'arrivée aux affaires de Ronald Reagan et Margaret Thatcher a contribué, de manière décisive, à la profonde transformation des politiques économiques et sociales aux États-Unis et au Royaume-Uni au début des années 1980, tout comme l'élection de Jacques Chirac a entraîné une transformation sensible des politiques de défense avec la professionnalisation des armées.

Au total, l'apport essentiel de l'analyse des politiques est d'avoir montré que la sphère de la représentation politique ne constitue que l'une des dimensions – certes très importante – permettant de comprendre les décisions en matière de politique

1. P. Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

2. J. Leca, « La gouvernance de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative », dans F. d'Arcy, L. Rouban (dir.), *De la V^e République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

3. Y. Surel, *L'État et le livre*, Paris L'Harmattan, 1997.

publique. En réalité, comme l'indiquent les travaux de Kingdon, par exemple ¹, le changement de politique doit être perçu comme le produit de plusieurs séquences parallèles qui (c'est ce qui différencie la science politique de la géométrie...) se rejoignent au cours de périodes spécifiques grâce à l'action d'acteurs plus ou moins identifiables selon les domaines et dont l'étude va de ce fait se révéler centrale ². Ces séquences, que Kingdon appelle courants (*streams*), concernent les différents univers de sens et d'action qui, au total, s'articulent de manière plus ou moins complexe dans le processus de définition d'un programme d'action publique : séquence politique, marquée par le rôle des partis et des acteurs du champ politique au sens strict, séquence professionnelle, qui met en scène les acteurs du domaine concerné (représentants des groupes d'intérêts notamment) séquence administrative, qui concerne l'activité de préparation et de mise en œuvre des décisions...

Les politiques publiques constituent ainsi un niveau d'interprétation spécifique de l'activité politique. Ce faisant, l'analyse des politiques a contribué, surtout en Europe, à rompre avec une conception considérant l'État, sous des formes diverses, comme une « entreprise de domination » caractérisée d'abord par sa capacité à imposer un ordre politique global, en lui substituant une conception centrée sur l'aptitude de l'État à « résoudre les problèmes ». On rejoint ici la distinction classique développée par Fritz Scharpf entre la légitimation par les *inputs* (qui passe par la construction d'une identité collective) et la légitimation par les *outputs*, c'est-à-dire par les résultats ³.

Cette première rupture s'est accompagnée d'une seconde remise en cause, plus importante encore : en mettant l'accent sur l'observation des résultats de l'action de l'État, l'étude des politiques publiques a jeté un doute sur la rationalité de l'action publique. En cela, elle a contribué à mettre à mal la vision hégélienne, si forte en Europe, d'un État omniscient ou omnipotent dont la rationalité était en mesure de transcender l'irrationalité des intérêts particuliers. Un certain nombre d'ouvrages fondateurs ont ainsi montré que les résultats de l'action de l'État pouvaient être très différents de ceux attendus, de même que la mise en œuvre des politiques publiques constituait une séquence à part entière irréductible à la phase de décision et susceptible de modifier le contenu même de l'action publique.

On sait que les travaux de March, Simon, Cohen et quelques autres ⁴ ont mis en lumière les limites de la rationalité des systèmes de décision en soulignant l'importance des structures cognitives des systèmes de décision et les limites de la capacité des acteurs à mobiliser les informations pertinentes. En réalité, le « moment » de la décision apparaît comme un processus insaisissable au cours duquel des acteurs de nature différente (politiques, fonctionnaires, groupes d'intérêt...) vont participer à une sorte de décantation progressive des choix (qui ne sont jamais donnés au départ) en mobilisant de manière peu cohérente des informations et des données extraordinairement hétérogènes. À l'image conventionnelle du « décideur » étalant devant lui l'ensemble des données du « problème » se substitue celle du fonctionnement désordonné de systèmes d'acteurs mélangeant à plaisir des informations parcellaires ou

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

2. Qui s'appelleront, selon les auteurs, *policy brokers*, transcodeurs, entrepreneurs politiques, médiateurs... cf. *infra*.

3. F. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

4. Cf., parmi beaucoup d'autres, H. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York, Free Press, 1957 ; J. March, *Décisions et organisations*, Paris, Les Éditions d'organisation, 1988.

tronquées et de nature incommensurable (politiques, économiques, « affectives »...). La question qui se pose alors, à laquelle ces travaux ne répondent pas vraiment, est évidemment celle de savoir comment les processus d'action publique peuvent néanmoins produire un ordre légitime dans ces conditions.

Enfin l'analyse des politiques publiques – mais en réalité c'est la sociologie des organisations qui accomplit la rupture décisive – propose au chercheur une boîte à outils constituée de concepts – acteur, pouvoir, stratégie, expertise, information... – qui permettent d'ouvrir enfin la boîte noire de l'État en s'interrogeant non plus seulement sur ses déterminants mais aussi sur son fonctionnement¹. L'analyse des politiques a contribué à sociologiser notre regard sur l'État, dans la mesure où, au lieu de se saisir de l'État par le haut et en bloc, elle va nous permettre de l'observer par le bas et en détail. On peut noter en passant que la conception wébérienne de l'État se situe en quelque sorte à la charnière de ce mouvement, puisque l'État, s'il domine, voire transcende la société, prend aussi la forme d'une « machine » dont on peut démonter les rouages².

La question qui se pose aujourd'hui est alors celle des limites de ce retournement de perspective. Tout se passe en effet comme si les ruptures opérées par l'analyse des politiques publiques tendaient à empêcher les chercheurs qui se reconnaissent dans cette discipline de prendre en compte certains des objets centraux de la science politique. Autrement dit, ce qui a fait le succès de l'analyse des politiques publiques (un regard plus sociologique sur le politique et l'État) tend aujourd'hui à limiter les capacités de cette approche à expliquer un certain nombre de transformations actuelles de l'action publique.

La principale de ces limites est sans doute la difficulté que rencontre l'analyse des politiques publiques à rendre compte d'une question centrale dans les réflexions actuelles sur le politique : comment « produit-on » de l'ordre politique dans des sociétés de plus en plus complexes, de plus en plus fragmentées et de plus en plus ouvertes sur l'extérieur ? La déconstruction des grands systèmes d'explication de l'ordre politique, à commencer par le paradigme marxiste, à laquelle l'analyse des politiques publiques a contribué, laisse ouverte la question de savoir ce qui fait aujourd'hui « tenir ensemble » les différentes composantes de ce qui constitue aujourd'hui une société politique. Or cette question dépasse les limites génétiques de l'analyse des politiques publiques.

Cette limite repose fondamentalement sur une question de méthode. En effet, ce qui a fait le succès de l'analyse des politiques, qui lui a permis de dépasser les approches traditionnelles (notamment juridiques) de l'État en « ouvrant la boîte noire », est une posture fondée sur l'individualisme méthodologique mettant au centre de l'analyse l'observation du comportement et des stratégies des acteurs qui composent les systèmes d'actions que l'on étudie. Cette approche inductive³ repose fondamentalement sur l'idée que c'est à partir de l'observation des acteurs et des stratégies qu'ils mettent en œuvre que l'on va pouvoir analyser la société globale, qui n'existe qu'à partir du moment où elle s'actualise dans des stratégies d'acteurs concrets.

Le problème de cette approche, si elle a permis, il faut le réaffirmer, d'introduire l'acteur dans l'analyse, est que le global ne se réduit pas à des stratégies d'acteurs. Plus

1. Cf., par exemple, F. Pavé (dir.), *L'analyse stratégique, sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels. Autour de Michel Crozier*, Paris, Le Seuil, 1994.

2. M. Weber, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971.

3. Cf. E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil, 1993, p. 294 et suiv.

exactement, une telle approche s'interdit de rendre compte de la complexité des relations entre « l'acteur et le système »¹. Elle ne permet pas de comprendre comment 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.

La question que l'on voudrait poser ici est donc celle de savoir s'il est possible de préserver les acquis irremplaçables de l'approche par les acteurs tout en intégrant le caractère irréductible de la dimension globale : comment penser le fait que les acteurs agissent, définissent des stratégies, effectuent des choix, mobilisent des ressources, bref sont « libres » – dans le cadre de structures d'ordre global sur lesquelles ils n'ont que marginalement la possibilité d'agir ? Telle est la – difficile – question que se pose l'analyse cognitive des politiques publiques.

L'ANALYSE COGNITIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES : UNE SOCIOLOGIE *POLITIQUE* DE L'ACTION PUBLIQUE

L'approche cognitive de l'action publique renvoie à une très grande diversité de travaux que Paul Sabatier et Edella Schlager présentent de manière très complète dans leur contribution à ce numéro spécial. Précisons que dans la perspective développée ici, l'approche cognitive des politiques publiques ne doit pas être considérée comme une « approche par les idées ». Comme on pourra le voir plus loin, ce point fait débat entre les différents auteurs de ce numéro, certains, comme Ève Fouilleux, par exemple, se situant explicitement, à la suite de Peter Hall notamment², dans une approche centrée sur les « idées ». Cette posture nous semble à la fois risquée sur le plan scientifique et en contradiction avec ce que nous avons pu observer dans les différents domaines que nous avons analysés. Elle est risquée parce que, malgré toutes les précautions que l'on peut prendre, il est pratiquement impossible d'éviter le piège consistant à se faire enfermer dans un débat, selon nous stérile, opposant « idées » et « intérêts ». Or il faut au contraire réaffirmer que l'approche cognitive des politiques publiques ne s'oppose pas à une approche fondée sur les intérêts et les institutions, puisque qu'elle considère que les intérêts mis en jeu dans les politiques publiques ne s'expriment qu'à travers la production des cadres d'interprétation du monde.

En ce sens, l'approche proposée ici se distingue assez nettement de celle d'Edelman³ qui a établi l'importance des éléments symboliques et rhétoriques dans la détermination et l'usage des politiques, en cherchant à dépasser ce constat – certes incontestable – du caractère symbolique de l'action publique. Pour la même raison, elle ne s'identifie pas non plus – tout en reconnaissant volontiers la proximité entre ces différents travaux – à l'approche de Peter Hall en termes de paradigme⁴. D'un côté, le concept de référentiel rejoint celui de paradigme dans la mesure où, dans les deux cas, on peut identifier des phases « normales », c'est-à-dire des périodes où un certain

1. E. Friedberg, M. Crozier, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.

2. Cf. P. A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, p. 275-296.

3. M. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1976.

4. Sur l'approche en termes de paradigmes, cf. P. A. Hall, « Policy Paradigms... », art. cité et Y. Surel, « Idées, intérêts et institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87, 1998.

cadre d'interprétation du monde est à peu près accepté, reconnu comme « vrai » par une majorité d'acteurs, et des phases de crise au cours desquelles apparaissent un certain nombre « d'anomalies » qui témoignent de l'incapacité croissante du paradigme ou du référentiel à rendre compte du réel. D'un autre côté, ce qui distingue le paradigme du référentiel concerne les conditions de leur invalidation : alors qu'un paradigme se verra invalidé, *in fine*, à travers l'épreuve de la vérification expérimentale, il n'en est évidemment pas de même pour ce qui concerne l'invalidation d'un référentiel qui reposera sur une transformation des croyances des acteurs concernés ¹.

Mais l'analyse cognitive des politiques publiques se démarque également de la sociologie cognitive, même si elle en reprend de nombreux acquis ² dans la mesure où elle ne se situe pas comme on l'a dit, dans une perspective d'individualisme méthodologique, particulièrement revendiquée dans les travaux de Raymond Boudon ³. L'analyse cognitive des politiques publiques hérite en effet d'une conception selon laquelle, même si les matrices cognitives sont bien produites par l'interaction d'individus-acteurs, elles tendent à s'autonomiser par rapport à leur processus de construction et à *s'imposer* aux acteurs comme modèles dominants d'interprétation du monde. L'analyse cognitive des politiques publiques relève donc d'un constructivisme modéré ⁴ (tout n'est pas construit) qui met en avant l'irréductibilité de la fonction politique par rapport aux processus d'expression des intérêts et plus généralement, des processus de cognition tels qu'on peut les percevoir au niveau des individus.

Une fois ces remarques préliminaires formulées, on peut dire que le point de départ de l'analyse cognitive des politiques publiques est le constat selon lequel *les politiques publiques ne servent pas (en tout cas pas seulement) à résoudre des problèmes*. Bien entendu, il ne s'agit pas à travers cette formule d'affirmer que les politiques publiques n'ont rien à voir avec le traitement des problèmes publics, dont l'existence est malheureusement incontestable. Il s'agit de prendre conscience que, contrairement à ce que veulent faire croire les responsables politiques et ce que laissent parfois penser certains analystes des politiques publiques, la relation entre action publique et problèmes publics est beaucoup plus complexe que ne le suggère l'idée commune selon laquelle les politiques serviraient à résoudre les problèmes.

Comme le montre bien Jean Leca ⁵, le dilemme du gouvernement aujourd'hui est de se montrer à la fois *responsive* (conscient des problèmes et des demandes de la population), *accountable* (susceptible de rendre compte de son action, ce qui suppose qu'il sache ce qu'il fait et quels en sont les résultats) et *problem solving* (capable de résoudre les problèmes) alors même que personne ne sait vraiment mesurer l'impact des politiques publiques sur les problèmes qu'elles veulent traiter, comme le soulignait déjà, il y a longtemps, Charles Lindblom.

1. Sur les croisements possibles entre l'approche cognitive de la mobilisation et l'analyse cognitive des politiques publiques, on peut se reporter à la revue très complète de la littérature effectuée par Véronique Gamon-Catherin, « La construction politique des conflits, la contestation du projet autoroutier Balbigny-Lyon (A89) », thèse de science politique, Lyon II, 1998, notamment p. 113-174.

2. Cf. A. Borzeix, A. Bouvier, P. Pharo (dir.), *Sociologie et connaissance, nouvelles approches cognitives*, Paris, CNRS Éditions, 1998.

3. Cf. R. Boudon, A. Bouvier, F. Chazel (dir.), *Cognition et sciences sociales*, Paris, PUF, 1997, notamment le chapitre de R. Boudon, « L'explication cognitiviste des croyances collectives », p. 19-54.

4. Cf. P. Berger, T. Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986.

5. Cf. J. Leca, « La gouvernance de la France... », cité.

Pourquoi les politiques publiques ne sont-elles pas en mesure de résoudre les problèmes ? D'abord, parce que personne ne s'accorde sur la définition des problèmes¹ : les manifestations paysannes sont-elles une juste réaction contre la mondialisation ou un signe de plus du retard français ? Le développement d'une épidémie d'origine alimentaire est-il la conséquence d'un abandon des formes traditionnelles d'alimentation ou le signe de l'insuffisante modernisation des industries agro-alimentaires ? Ensuite, parce qu'il n'y a jamais consensus sur la chaîne causale qui produit le symptôme que l'on veut traiter : la violence dans les banlieues est-elle un problème d'autorité, de crise de la jeunesse, « d'immigration excessive », d'échec urbanistique ? Enfin, parce que l'on est en général incapable de mesurer sérieusement les effets de l'action publique sur la société : qui peut dire avec certitude quel est l'effet de la politique des 35 heures sur le chômage et la croissance ?

Dans la réalité, les problèmes publics, ou en tout cas les enjeux portés à l'attention des autorités publiques (les *issues*) sont pris en charge (sinon résolus) par un ensemble de décisions, actions, pratiques renvoyant à des univers de sens et des comportements extrêmement diversifiés dont l'articulation est toujours spécifique parce qu'ils mettent en jeu des acteurs obéissant à des logiques différentes. Autour de chaque enjeu de politique publique se constituent ainsi des systèmes d'action spécifiques au sein desquels des coalitions de cause (*advocacy coalitions*)² vont « porter » et transformer cet enjeu. Dans ces conditions, à quoi « servent » les politiques publiques ? Elles constituent des espaces (des forums) au sein desquels les différents acteurs concernés vont construire et exprimer un « rapport au monde » qui renvoie à la manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être.

On prend conscience, à partir de là, du caractère à la fois cognitif et normatif de l'action publique puisque les deux dimensions d'explication du monde et de mise en normes du monde sont irréductiblement liées dans un processus de mise en sens du réel : les politiques publiques servent à la fois à construire des interprétations du réel (pourquoi y a-t-il persistance du chômage ? Comment analyser les transformations du système des relations internationales ? Y a-t-il une dégradation du niveau de sécurité alimentaire ?) et à définir des modèles normatifs d'action (il faut rendre le travail plus flexible, soutenir la démocratisation des anciens pays de l'Est, renforcer les contrôles sanitaires).

Cette mise en sens du monde passe donc à la fois par la production d'interprétations causales (« si le chômage augmente, c'est parce que nos entreprises ne sont pas compétitives dans un contexte de mondialisation ») et d'interprétations normatives (« pour renforcer la compétitivité des entreprises il "faut" accroître la flexibilité du travail »). En cela, on peut dire que l'objet des politiques publiques est « l'avenir » des sociétés : une politique publique peut être analysée comme un espace au sein duquel une société (ou du moins certains acteurs sociaux) se projettent dans l'avenir, d'où l'importance des outils d'interprétation de la réalité sociale comme la comptabilité nationale ou les différentes procédures de « zonage »³.

De ce point de vue, il est intéressant de noter que l'analyse cognitive des politiques publiques rejoint les questions posées par les approches néo-institutionnalistes,

1. Cf. J.-G. Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

2. Cf. P. A. Sabatier, H. Jenkins-Smith, « The Advocacy Coalition Framework : an Assessment », dans P. A. Sabatier (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999, p. 117-166.

3. Cf. Ph. Estèbe, « L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998) », thèse de science politique, Paris X, 1999.

dans la mesure où, pour un certain nombre d'auteurs de ce courant, les institutions doivent être saisies, précisément, comme des cadres d'interprétation du monde. Ainsi pour March et Olsen, les institutions sont à la fois un facteur d'ordre en fixant les règles, les routines et les modes opératoires de l'activité politique et un lieu de mise en sens ou de codification de l'action ¹.

L'analyse cognitive des politiques ne peut donc être séparée de la dimension du pouvoir. Cela signifie que le processus d'émergence, puis de montée en puissance d'un référentiel (c'est-à-dire d'une nouvelle vision d'un problème, d'un secteur ou de la société) est très loin de prendre la forme d'un « débat d'idées » consensuel. Au contraire, ce processus se caractérise souvent par des formes de violence économique, sociale voire physique. Cela tient au fait que le processus de formulation et d'imposition des cadres d'interprétation du monde (les référentiels) ne se fait jamais sans toucher plus ou moins brutalement aux identités collectives des acteurs impliqués : cheminots, infirmières, paysans, militaires, retraités ou fonctionnaires jouent souvent les formes de leur existence sociale dans ces processus.

La question qui se pose alors est de savoir pourquoi, dans certaines circonstances, un référentiel va « s'imposer » aux acteurs alors même que son acceptation implique pour eux des changements difficiles, voire, dans des cas extrêmes, leur disparition en tant qu'acteur collectif. Pourquoi, à un moment donné, il devient « évident » que les paysans « doivent » se moderniser (et donc pour beaucoup d'entre eux quitter la terre), que les avions « doivent » être pilotés à deux (ce qui implique la disparition programmée des mécaniciens-navigants, une profession dont les racines remontent aux débuts de l'aviation), que les systèmes de protection sociale « doivent » être réformés ou que les chercheurs « doivent » se reconverter dans l'enseignement ? Autrement dit, d'où vient ce sentiment qu'une politique publique exprime une sorte de « vérité » du moment, non pas en fonction du résultat d'une expérimentation scientifique mais parce qu'elle correspond aux croyances des acteurs ?

C'est ici que le recours au « global » s'impose, non sans difficultés de méthode. L'hypothèse que l'on veut défendre est que le référentiel d'une politique publique « doit » se transformer lorsque apparaît une dissonance (cognitive) dans le « rapport global-sectoriel » (RGS), un décalage avec le cadre d'interprétation globale d'une société (le référentiel global). Pourquoi ce décalage est-il perçu comme « insupportable » ? Parce que la matrice cognitive et normative qui structure le sens de la politique et l'action des acteurs concernés n'exprime plus, ou mal, la place, le rôle et le statut des groupes concernés par le domaine en changement : le référentiel n'est plus « vrai » parce qu'il ne permet plus aux acteurs de comprendre leur rapport au monde et d'agir sur lui : le réel est privé de sens.

On peut ainsi repérer, tout au long du siècle qui s'achève, la succession d'un certain nombre de grands cadres d'interprétation du monde qui mettent en ordre les différents sous-univers de sens ² que constituent secteurs, professions ou domaines de l'action publique. Jusque dans les années 1930, la France vit ainsi sous l'emprise de ce que l'on a pu appeler un « référentiel d'équilibre » structuré par une certaine repré-

1. J. March, J. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989, p. 22. Cf., également D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 et P. Pierson, « The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis », *Comparative Political Studies*, 29 (2), 1996, p. 123-163. Cf. aussi P. Muller, Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998 (coll. « Clef »), p. 41 et suiv.

2. P. Berger, T. Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, op. cit.

sensation de l'État (faiblement interventionniste sauf pendant la parenthèse de la Grande Guerre) libéral et respectueux des équilibres (symbolisés par l'étalon-or), soucieux d'encourager le développement des sciences et des techniques mais aussi de maintenir un équilibre social jugé immuable (et faisant une place centrale au monde paysan), le tout dans le cadre d'une politique coloniale qui met la France au sommet de son empire.

C'est ce monde qui commence à s'écrouler à partir des années 1930 jusqu'à l'effondrement de juin 1940. Après la seconde guerre mondiale, un nouveau référentiel global s'impose, porté par de nouvelles élites issues de la Résistance, converties aux idées keynésiennes et soucieuses de moderniser le pays sous l'impulsion de l'État. La montée en puissance de ce nouveau référentiel modernisateur, marqué en France par le rôle du Commissariat du Plan et la mise en place de la comptabilité nationale, entraîne, entre 1945 et 1965, la remise en cause de la plupart des politiques sectorielles qui se voient progressivement privées de sens (politique agricole, politique de santé, politique de l'éducation, politique étrangère, politique de défense...) ou l'émergence de nouvelles politiques reflétant le nouveau rôle de l'État (politiques sociales, politique urbaine, aménagement du territoire...) Cette transformation des politiques s'accompagne souvent de mouvements sociaux très durs (paysans, mineurs...), voire de violences extrêmes (politique coloniale et défense).

Ce sont ces cadres d'interprétation du monde qui, à leur tour, vont perdre leur capacité de mise en sens à partir de la « crise » des années 1970, avec l'affaiblissement du paradigme keynésien et la remise en cause du rôle de l'État face au marché¹. Il est frappant de constater à quel point l'on retrouve, à partir de cette époque, le sentiment que le « monde n'a plus de sens » où, ce qui revient au même, que les « recettes » du passé ne fonctionnent plus : des entreprises apparemment bien installées sont balayées, chômage et inflation croissent ensemble, les systèmes de protection sociale n'empêchent pas la montée de l'exclusion et des formes de « disqualification »² ou de « désaffiliation »³, le service public devient synonyme d'archaïsme et la Politique agricole commune, qui avait si bien su gérer le problème paysan dans les années 1960, est montrée du doigt comme un frein à l'avènement d'une véritable économie ouverte. L'on voit alors s'enclencher de nouveau ce processus de remise en forme/remise en sens de toutes les politiques sectorielles par rapport au nouveau référentiel global : le référentiel de marché.

Il faut ici apporter deux précisions importantes. La première concerne le degré de généralité de ces transformations globales. On constate ainsi que le paradigme keynésien s'est imposé, au lendemain du second conflit mondial, à l'ensemble des pays industrialisés, même si les modalités de sa concrétisation dans les politiques économiques ont pu varier sensiblement d'un pays à l'autre. Il en va de même pour ce qui concerne le passage au référentiel de marché qui, là encore selon des modalités différentes, affecte successivement les États-Unis avec les *reaganomics*, le Royaume-Uni avec la « révolution thatchérienne », la France avec le « tournant de la rigueur »

1. Cf. Y. Surel, « Comparer les sentiers institutionnels, la réforme des banques centrales au sein de l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, à paraître en 2000.

2. Cf. S. Paugam, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF, 1993.

3. Cf. R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

en 1982-1983, l'Italie au moment de la création de l'euro, comme le montre Claudio Radaelli dans ce numéro.

Cependant, et c'est la seconde précision, on veut soutenir ici l'hypothèse selon laquelle, si le changement de référentiel fait l'objet, sur le moyen terme, d'une forme de détermination « structurelle » (et donc d'une forme « d'inéluctabilité »), il est en même temps sujet à une très forte indétermination sur les modalités concrètes de construction des nouvelles matrices cognitives et normatives et sur le rythme du changement. Cela signifie que, même si l'on peut identifier une forme de détermination au changement (par exemple, le mouvement de désengagement actuel de l'État vis-à-vis de l'économie peut être considéré comme inéluctable), les acteurs qui expriment ce changement disposent d'une marge de jeu d'autant plus grande que, au moment où se prennent les décisions, personne ne connaît exactement le degré de nécessité de la contrainte : la contrainte n'existe réellement qu'à partir du moment où elle est exprimée, construite, par des acteurs qui en définissent l'ampleur et les modalités.

Si l'on prend l'exemple du secteur des politiques en matière de retraite, Giuliano Bonoli et Bruno Palier expriment bien la combinaison entre l'effectivité d'un cadre global d'interprétation du monde et la spécificité du « chemin » emprunté par chaque pays. À partir d'une lecture synthétique des textes et des interventions de la Banque mondiale et de la Commission européenne en matière de retraites, ils montrent que s'élabore au niveau de ces organisations internationales un nouveau modèle global pour les retraites. Si chaque pays suit son propre chemin pour réformer son système de retraites, cela se fait dans un nouveau paysage commun, structuré par un modèle de système de retraite global favorisant, selon des modalités variables, le développement des retraites par capitalisation ¹.

C'est cette relation complexe entre l'existence d'un référentiel global et des marges de jeu nationales qui permet de comprendre que le gouvernement français ait été conduit à privatiser l'entreprise aéronautique et d'armement Aérospatiale-Matra à l'occasion de la fusion projetée avec l'Allemand DASA et l'Espagnol CASA alors même qu'il refuse pour l'instant la privatisation d'Air-France. Dans le premier cas, la menace de voir une entreprise stratégique marginalisée dans le cadre des restructurations du secteur en Europe a emporté la décision, malgré l'opposition syndicale. Dans le second cas, l'opposition du personnel de l'entreprise a prévalu, mais pour combien de temps ? De la même façon, personne ne connaît aujourd'hui la marge de jeu dont dispose l'État français pour préserver sa part de contrôle dans le capital de France Telecom dans le nouveau contexte mondial de la « net économie ».

On comprend donc ici l'importance du rôle des acteurs (responsables politiques, hauts fonctionnaires, chefs d'entreprises ou représentants d'organisations professionnelles), puisque ce sont eux qui mettent en sens, qui « disent » les « nécessités » issues de la transformation du rapport global-sectoriel. L'acteur n'est pas « libre » au sens où il ne serait pas contraint, mais la contrainte s'exerce (est construite) à travers les choix et les stratégies des acteurs.

1. G. Bonoli, B. Palier, « La montée en puissance des fonds de pension », *L'Année de la régulation*, 2000, à paraître.

LE RÔLE DES ACTEURS DANS LA CONSTRUCTION DES CADRES D'INTERPRÉTATION DU MONDE

L'analyse cognitive des politiques publiques cherche donc à répondre à une double ambition : intégrer la dimension du global, qui paraît incontournable pour comprendre les logiques à l'œuvre dans les changements de politiques publiques, tout en mettant en avant le rôle des acteurs dans la construction des cadres d'interprétation du monde et la mise en œuvre concrète de la dialectique du global et du « sectoriel ».

C'est ici que les recherches de Bruno Jobert constituent un apport décisif dans la compréhension de la dialectique entre le jeu des acteurs et la transformation des matrices cognitives. Dans ses travaux sur l'émergence de ce qu'il appelle le « tournant néolibéral », il s'interroge en effet directement sur les modalités à partir desquelles « s'impose » au cours des années 1980, le référentiel de marché. Il montre, en particulier, que le processus d'imposition/acceptation du changement de référentiel passe par le fonctionnement différencié de plusieurs instances, qu'il nomme « forums »¹. Il distingue d'abord le forum scientifique des économistes, au sein duquel va être mise à mal, dès les années 1970, la domination du paradigme keynésien, ouvrant ainsi la voie à une « prise de conscience » des défaillances de l'action publique. Le forum de la communication politique constitue une autre scène spécifique de « construction de la réalité sociale » sur laquelle vont se modifier les termes de la rhétorique politique dans un contexte de sortie de la guerre froide, d'émergence de nouveaux intérêts et de nouvelles revendications. Le « consensus modernisateur » en phase avec le paradigme keynésien s'efface devant une nouvelle rhétorique exaltant les « gagnants » de la nouvelle compétition économique et stigmatisant les blocages sociaux (que l'on retrouve aujourd'hui dans le blairisme au Royaume-Uni). Le forum des communautés de politiques publiques, enfin, renvoie à la « conduite des débats et des controverses dans les divers réseaux de politiques publiques »². C'est le lieu où se fabriquent les « recettes » à partir desquelles vont être mis en place les programmes concrets d'action publique. La variété et la spécificité des acteurs qui interviennent dans ces forums expliquent la forte différenciation de l'inscription du nouveau référentiel global selon les domaines, les secteurs ou selon les pays.

Le point le plus intéressant dans cette conceptualisation est en effet la constatation selon laquelle chacun de ces forums fonctionne selon des règles propres, selon une temporalité particulière et met en scène des acteurs différents. Chaque acteur va donc « travailler » la nouvelle matrice cognitive et normative dans une perspective spécifique, en fonction d'impératifs différents : le fonctionnement du forum des économistes est ainsi marqué par la recherche de l'excellence académique dans le paradigme dominant (mais aussi par le jeu de l'innovation intellectuelle et de la rupture) ; les acteurs du forum de la communication politique sont animés par la volonté de participer à la construction de coalitions politiques partisans susceptibles d'accéder au pouvoir ; quant aux communautés de politiques publiques, les recettes de leur « cuisine » sont marquées par la transaction entre les dimensions du global et du sec-

1. Il est intéressant de constater que Cl. Radaelli, dans sa contribution à ce numéro spécial, reprend à son compte la notion de forum.

2. B. Jobert, « Introduction : le retour du politique », dans B. Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 14. Cf. également B. Jobert, B. Théret, « France : la consécration républicaine du néolibéralisme », dans *ibid.*, p. 21-85.

toriel, entre l'administratif et le professionnel (y compris dans sa dimension identitaire), le technique et le politique.

Cette distinction entre plusieurs forums met donc bien en lumière l'importance et la complexité du rôle des acteurs dans la construction des matrices cognitives, qui ne s'imposent dans ces différents espaces qu'à travers un travail de construction rhétorique au sein d'univers de sens à la fois distincts et articulés, le résultat n'étant jamais donné d'avance. Dans son étude sur la réforme de la Politique agricole commune, Ève Fouilleux prolonge de manière remarquable cette approche en montrant comment le changement du référentiel de la PAC s'opère à travers une série d'ajustements progressifs entre des forums qui participent à la construction du nouveau cadre d'interprétation du monde selon des modalités de fonctionnement très différentes. Travaillant, à la différence de l'exemple développé par Bruno Jobert, sur le cas d'une politique sectorielle, elle met en évidence l'importance des forums professionnels comme lieux de fabrication des idées nouvelles¹.

Ces travaux confirment, en les approfondissant, les observations que l'on avait pu faire à propos du secteur des politiques aéronautiques, puisque l'on a montré comment un processus de transformation globale pouvait être médiatisé, et donc construit, par l'action d'agents positionnés au sein d'espaces politiques, administratifs ou professionnels différents². Ainsi, il ne fait pas de doute que, au cours des années 1970, s'impose une profonde transformation du transport aérien mondial : la croissance spectaculaire de la demande entraîne l'apparition d'avions gros porteurs alors que de nouvelles compagnies apparaissent en Asie et connaissent une croissance fulgurante. Par-dessus tout, l'aéronautique civile prend son autonomie par rapport au secteur militaire, comme le symbolise l'histoire de Boeing délaissant la construction des bombardiers³ pour révolutionner le transport aérien en ouvrant l'ère de la propulsion à réaction, puis celle du transport de masse. Cela signifie que dans le paradigme technique des ingénieurs aéronautiques, la construction d'avions de transport civil est de moins en moins dérivée de la conception des avions de combat et doit faire l'objet d'un savoir-faire spécifique, lié à la dimension commerciale.

Du point de vue des politiques aéronautiques, la construction aéronautique civile cesse d'être un secteur stratégique (au sens militaire, car elle reste fondamentale du point de vue de la balance des paiements). Ainsi, au cours des années 1970, le référentiel dominant le secteur aéronautique se transforme (passage d'un référentiel de l'arsenal à un référentiel commercial), anticipant la montée en puissance du nouveau référentiel global. Il ne fait pas de doute que cette nouvelle règle du jeu devait s'imposer, d'une façon ou d'une autre, aux responsables du secteur aéronautique en Europe, ne serait-ce qu'à travers la transformation de la demande de la clientèle (les transporteurs et, à travers eux, les passagers). Mais cette contrainte, sur le moment (à la fin des années 1960), ne s'exprime pas de manière aussi claire. Pour les responsables de l'époque, presque tous ingénieurs formés avant 1939, l'avenir de l'industrie du transport aérien n'a rien de lisible et, de toute façon, cette autonomisation du secteur civil va à l'encontre de toute leur culture technique et professionnelle.

1. È. Fouilleux, « Idées, institutions et dynamiques du changement de politique publique. Les transformations de la politique agricole commune », thèse de science politique, Institut d'études politiques de Grenoble, 1998. Cf. également sa contribution à ce numéro spécial.

2. P. Muller, *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, 1989.

3. Avant de revenir récemment à la construction d'avions militaires par le rachat de Mc Donnell-Douglas, mais c'est une autre histoire...

La naissance d'Airbus, et le changement de référentiel qu'elle entraîne à moyen terme dans le secteur aéronautique, est donc le fruit de l'action de quelques individus, ingénieurs aéronautiques et responsables administratifs qui ont été en mesure de percevoir, d'identifier la nouvelle contrainte et de la traduire dans le langage des groupes d'acteurs concernés. Ce travail sur la rhétorique professionnelle a ainsi pris la forme d'une entreprise destinée à convaincre les responsables aéronautiques que, « désormais » (expression de la contrainte) les avions civils devaient être conçus en fonction des besoins du marché, proposition proprement absurde dans le référentiel d'arsenal où les avions étaient conçus en fonction de l'état des technologies disponibles, la construction simultanée de Concorde et de l'Airbus A300 B, avec les conséquences que l'on connaît sur le plan commercial, illustrant de manière caricaturale le passage d'un référentiel à l'autre.

Ces acteurs accomplissent donc un travail de médiation entre différents univers de sens. Ainsi Roger Béteille et Felix Kracht, les deux principaux responsables d'Airbus à l'époque, ont-ils réussi à convaincre les bureaux d'études des constructeurs de mettre le savoir-faire des ingénieurs au service d'une stratégie commerciale tout comme d'autres acteurs au ministère des Transports ou dans les cabinets ministériels accomplissaient le même travail de médiation auprès des responsables politiques et administratifs. La contrainte du global ne s'exerce à proprement parler qu'en tant qu'elle est traduite, et donc construite par les acteurs dans les différents forums concernés. De ce point de vue, il est évident que le programme Airbus aurait très bien pu ne jamais exister (c'était même sans doute l'hypothèse la plus probable) et le secteur aéronautique européen aurait ainsi pu connaître le même sort que le secteur informatique.

Cette question de la place des acteurs dans le processus de construction des cadres d'interprétation du monde constitue sans doute le débat essentiel entre les différents auteurs qui s'interrogent sur la dimension cognitive de l'action publique. Ainsi, les travaux de Pierre Lascoumes font apparaître à la fois une très grande proximité de vue au sujet du questionnement en même temps que des différences sensibles dans l'interprétation.

La question que pose Lascoumes, notamment à partir de ses travaux sur les politiques de l'environnement, est de savoir « comment il est possible de construire de l'action collective dans un contexte de forte hétérogénéité » sachant que « pour devenir gouvernables, pour donner lieu à des choix politiques, il est nécessaire que les enjeux soient reformulés en problèmes d'action publique »¹. S'appuyant sur les travaux de Michel Callon, en particulier sur la notion de « traduction » comme « activité de production de sens par mise en relation d'acteurs autonomes et transaction entre des perspectives hétérogènes »², Lascoumes propose le concept de « transcodage » qui désigne « l'ensemble de ces activités de regroupement et de transfert d'information dans un code différent : transcoder, c'est, d'une part, agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci »³.

1. P. Lascoumes, « L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 334. Cf. aussi du même auteur, *L'éco-pouvoir, environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, p. 22 et suiv.

2. P. Lascoumes, « L'analyse des processus de changement... », cité, p. 335. Cf. M. Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *L'Année sociologique*, 1986.

3. P. Lascoumes, « L'analyse des processus de changement... », cité, p. 334-335.

On est donc extrêmement proche des questions qui nous paraissent au cœur de l'analyse cognitive des politiques publiques. Pourtant, les travaux de Pierre Lascoumes divergent de ceux présentés ici sur plusieurs points qui le conduisent à s'interroger sur la notion de référentiel. La première divergence concerne le poids des conceptions passées qui, selon P. Lascoumes, conduisent à considérer que les activités de traduction constituent surtout des activités de réorganisation de catégories de pensées existantes, la notion de « changement de référentiel » lui paraissant de ce fait trop radicale. La seconde divergence est liée à la perspective de Callon, dans la mesure où, dans la ligne des travaux sur la traduction, Lascoumes considère que le processus de production de sens se fait d'abord dans l'interaction entre des acteurs hétérogènes, la traduction étant, dans cette perspective, « un processus avant d'être un résultat »¹ et la notion de référentiel se révélant dès lors trop « substantialiste ».

Il est probable que les différences entre nos approches sont pour une part liées à la nature des terrains que nous avons étudiés (environnement, agriculture et aéronautique). Il est vrai que les thèses que l'on essaie de présenter ici ont été élaborées à partir de l'étude de deux secteurs relativement identifiables et au sein desquels on pouvait repérer facilement quelques acteurs ayant l'ambition de parler au nom du groupe professionnel dominant, et donc d'intégrer la dimension du global dans leur argumentation. Le domaine de l'environnement ne présente évidemment pas les mêmes caractéristiques : les frontières des politiques publiques sont plus floues, les champs d'expertise plus mal assurés et les acteurs ne sont pas toujours constitués en professions capables de construire des discours sur le monde. Les opérations de médiation y sont donc plus difficiles à identifier et à analyser.

Il reste que la notion de transcodage ne paraît pas pouvoir expliquer complètement ces situations où un nouveau cadre d'interprétation du monde s'impose aux acteurs, comme on le voit actuellement dans le domaine de la sécurité alimentaire ou dans les contraintes qui pèsent sur les aménageurs aujourd'hui. Bien sûr ces contraintes sont le produit des luttes des groupes concernés pour défendre leur « jardin »², mais il est aussi évident que l'efficacité de ces luttes est liée au fait qu'elles se déroulent dans un nouveau contexte d'interprétation du monde au sein duquel la protection de l'environnement, en cohérence avec le référentiel de marché, occupe une place de plus en plus importante : le rapport entre le « secteur » de l'environnement et le global a changé.

Le même type de difficulté se retrouve dans le cas des politiques sociales. C'est ainsi que Bruno Palier s'est interrogé sur le caractère « sectoriel » de ces politiques³. Alors que la plupart des travaux portant sur les politiques sociales se limitent à un secteur particulier de la protection sociale, il fait l'hypothèse que, pour comprendre les évolutions récentes dans ce domaine en France, il est aussi nécessaire de regarder les évolutions d'ensemble du système de protection sociale en considérant les dimensions transversales de celui-ci (principe de garantie du revenu et du statut des travailleurs, mode d'accès aux droits, nature des prestations, mode de financement et mode de gestion).

1. *Ibid.*, p. 336. La citation est de M. Callon, art. cité, p. 205.

2. On fait référence à l'acronyme NIMBY (« not in my backyard ») qui symbolise une forme de lutte environnementale.

3. Bruno Palier, « Réformer la Sécurité sociale. Les interventions gouvernementales en matière de Sécurité sociale depuis 1945. La France en perspective comparative », thèse de science politique, Institut d'études politiques de Paris, 1999.

En fondant les droits à la protection sociale sur l'appartenance professionnelle, en institutionnalisant ainsi les identités professionnelles et en mettant en œuvre une intervention sociale elle-même de plus en plus sectorisée, le système français de protection sociale a contribué à reproduire et renforcer la société sectorielle. Plutôt qu'un secteur particulier de politique publique, le système de protection sociale pourrait être conçu, selon Palier, comme un méta-secteur assurant (en partie) l'intégration et la légitimation de la société sectorielle dans son ensemble au cours des années 1945-1975, c'est-à-dire pendant la période d'hégémonie du référentiel modernisateur.

Ces travaux soulignent, à juste titre, que les processus à travers lesquels le global est « construit » ne débouchent en aucune manière sur une sorte d'édifice parfaitement cohérent au sein duquel chaque secteur et chaque groupe social devrait trouver une place déterminée à l'avance. Ils rappellent aussi, là encore à juste titre, que les processus d'articulation entre le global et le « sectoriel » ne sont en aucune façon l'apanage des élites politiques, administratives ou financières, même si leur part est évidemment importante.

Il reste que l'analyse des procédures de négociation, des stratégies des acteurs ou des processus de traduction ne suffit pas à rendre compte des mécanismes à travers lesquels les sociétés modernes se « mettent en ordre » et se pensent comme une totalité, ce qui n'exclut pas, il faut le rappeler, conflits, contradictions et incertitudes. C'est alors que l'on est bien obligé de constater que, de plus en plus, c'est à travers la production des politiques publiques que s'exerce cette fonction d'ordre¹ : c'est en « produisant » des politiques publiques que les sociétés se pensent à travers leur action sur elles-mêmes. À travers l'action publique, elles définissent leur rapport au monde en construisant leur propre altérité.

DU GLOBAL À LA GLOBALISATION

On rejoint ici l'idée développée, dans des perspectives différentes, par Habermas², Luhmann³ ou, en France, par Yves Barel⁴, selon lesquels les sociétés modernes seraient marquées par leur caractère autoréférentiel : le développement des politiques publiques est alors le signe de la nécessité, qui leur est propre, de prendre en charge leur historicité⁵. Dans cette perspective, le politique ne se définit plus seulement par la monopolisation de la violence légitime, mais aussi, et de plus en plus, comme le lieu où sont définis les cadres d'interprétation du monde.

1. Il serait ici intéressant de prolonger les stimulantes observations de Jacques Lagroye sur la transformation des formes de la production de sacré comme « discours inaccessible aux "profanes", et qui, pourtant, parle d'eux et les concerne directement ». Si la codification des règles « peut être vue... comme la production d'un sacré dépourvu de toute dimension religieuse explicite », qu'en est-il de la production des référentiels ? Cf. J. Lagroye, *Sociologie politique*, 3^e éd., Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997, p. 410.

2. J. Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987.

3. Sur Luhmann, cf. Y. Papadopoulos, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995.

4. Y. Barel, « Pourquoi existe-t-il quelque chose plutôt que rien ? », dans M. Amiot, I. Billiard, L. Brams (dir.), *Systèmes et paradoxes, autour de la pensée d'Yves Barel*, Paris, Le Seuil, 1993.

5. Cf. P. Muller, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », dans A. Faure, G. Pollet, Ph. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

L'ironie de l'histoire est que, au moment où les sociétés se voient ainsi contraintes de reconnaître et d'assumer cette nécessaire action sur elles-mêmes, s'accomplit une transformation qui tend à affaiblir les capacités de l'État-nation à constituer le lieu du global, dans la mesure où l'espace de production des nouveaux cadres globaux d'interprétation du monde se situe désormais bien au-delà de l'emprise des États. Il faut, là encore, faire quelques remarques qui constituent autant de précautions méthodologiques.

Il ne fait pas de doute, comme le montrent la plupart des travaux actuels sur la globalisation ¹, que le processus que l'on nomme aujourd'hui mondialisation n'a pas commencé avec les changements qui ont affecté l'économie internationale dans les années 1970. On peut ainsi montrer facilement que les sociétés capitalistes ont connu des périodes d'ouverture intense qui permettent d'identifier des périodes de mondialisation (la fin du 19^e siècle, par exemple) suivies de période de fermeture des économies (à partir des années 1920). Du point de vue qui nous intéresse ici, cela signifie que les processus de construction du référentiel global n'ont évidemment jamais été véritablement bornés par les frontières de l'État-nation. Ainsi, la période que nous avons identifiée comme celle où, en France, prévalait une forme de référentiel d'équilibre, correspondait bien à un système international dominé par un certain nombre de normes économiques libérales communes à l'ensemble du monde industriel capitaliste.

Pour autant, on peut considérer que, au cours de ces périodes, l'État-nation reste bien le lieu du global parce que c'est au niveau des sociétés nationales que sont effectuées, à chaque fois de manière spécifique, les transactions entre une vision globale du monde et les différents sous-univers de sens correspondant aux divers secteurs et domaines des politiques publiques. Tout se passe comme si, dans un contexte international donné, chaque société construisait une matrice propre au sein de laquelle des acteurs nationaux articulaient les différents secteurs.

C'est en ce sens que le processus à l'œuvre aujourd'hui diffère des formes passées de mondialisation ². Désormais, le lieu du global, c'est-à-dire le lieu au sein duquel sont effectuées les transactions entre les différentes politiques publiques (et donc les différents domaines d'activité) tend de plus en plus à se situer au-delà de l'État et donc au-delà des sociétés nationales. C'est pourquoi le concept de globalisation n'est pas seulement un anglicisme mais désigne aussi, de manière plus exacte que la notion de mondialisation, ce processus par lequel la production des cadres globaux d'interprétation du monde tend à échapper à l'État national.

Cela signifie que dans la perspective de l'analyse cognitive des politiques publiques, le processus de globalisation correspond à une forme de découplage entre, d'une part, les fonctions de construction des cadres généraux d'interprétation du monde et, d'autre part, les fonctions de construction du compromis social sur lequel reposent les systèmes politiques modernes. Alors que, jusqu'ici l'État-nation était le lieu où se combinaient – plus ou moins bien – ces deux fonctions qui participent à la construction d'un ordre politique légitime, le processus de globalisation tend à les dissocier de manière de plus en plus nette.

1. Cf. D. Held et al., *Global Transformation. Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity Press, 1999.

2. Cf. M. Castells, *L'ère de l'information*, tome 1, *La société en réseaux*, Paris, Fayard, 1998 ; tome 2, *Le pouvoir de l'identité*, Paris, Fayard, 1999 ; tome 3, *Fin de millénaire*, Paris, Fayard, 1999.

D'un côté, les acteurs participant à la construction des matrices cognitives globales se réfèrent de moins en moins à un statut étatique : réseaux d'entreprises et financiers, institutions internationales comme la Banque mondiale, le FMI ou l'OMC, réseaux de la « société civile » (Églises ¹, ONG notamment dans le domaine humanitaire ou de l'environnement...), réseaux scientifiques... Les forums de production des idées globales sont désormais transnationaux ². L'explosion des réseaux informatiques, même s'il est encore difficile d'en mesurer les conséquences politiques, ne peut qu'accentuer cette évolution ³. D'un autre côté, les États sont contraints d'assumer et de traduire, dans un cadre territorial de plus en plus contesté, les conséquences du référentiel de marché et d'assurer, tant bien que mal, la reproduction des compromis politiques et sociaux.

En réalité, ce processus de découplage fonctionne à tous les niveaux de la régulation politique. C'est sous cet angle qu'il faut comprendre les débats actuels autour de la notion de gouvernance ⁴ et, plus généralement, les travaux mettant l'accent sur les nouvelles formes de coordination politique ⁵. Dans la perspective de l'analyse cognitive des politiques publiques, on peut ainsi faire l'hypothèse que ces nouveaux modes de gouvernance correspondent à une situation dans laquelle la production des cadres d'interprétation du monde (les référentiels qui déterminent le contenu de l'action publique) tendent à échapper aux acteurs gouvernementaux, qu'ils soient élus ou responsables administratifs.

Il ne s'agit évidemment pas de prétendre que les acteurs gouvernementaux ont bénéficié, auparavant, d'un monopole de la production de sens. Mais le gouvernement en constituait le forum principal, le lieu où ces idées étaient constituées en point de référence pour l'avenir de la société. Désormais, les gouvernements doivent s'adapter à des cadres produits au-delà d'eux-mêmes et gérer les conséquences du changement sur la reproduction de l'ordre politique : le « global » se situe désormais au-delà de l'État-nation. Cette évolution ne correspond pas à une « disparition de l'État », mais à une profonde transformation des conditions d'exercice de la régulation politique. Si l'on ne peut pas parler de « gouvernance mondiale », au sens où l'on verrait se constituer les prémices d'un dépassement de l'État-nation, c'est bien une forme de « gouvernance globale » que l'on voit se mettre en place aujourd'hui, à travers cette transformation des conditions d'élaboration des cadres globaux d'interprétation du monde ⁶.

Dans ce contexte, l'Union européenne occupe une place spécifique ⁷, mais caractéristique de ce nouveau contexte. Cet appareil politico-administratif, qui n'est pas un État (et encore moins un État-nation) produit pourtant des politiques publiques dans

1. A. Colonomos, *Églises en réseaux. Trajectoires politiques entre Europe et Amérique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

2. Cf. M.-C. Smouts, « La coopération internationale de la coexistence à la gouvernance mondiale », dans M.-C. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales, pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 135 à 160.

3. Thierry Vedel, « Peut-on gouverner les réseaux de communication ? Les États dans le village planétaire », *Revue internationale de politique comparée*, à paraître en 2000.

4. P. Le Galès, « Régulation, gouvernance et territoire », dans J. Commaille, B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998, p. 203-240.

5. Cf. J.-P. Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

6. Cf., sur ces points, J. Habermas, *Après l'État-nation*, Paris, Fayard, 1999.

7. Cf. P. Muller, « Gouvernance européenne et globalisation », *Revue internationale de politique comparée*, à paraître en 2000.

des domaines de plus en plus nombreux, ce qui signifie que c'est à son niveau que s'opère, de plus en plus, l'articulation entre le global et le sectoriel. En ce sens, la gouvernance européenne, comme processus de production de matrices cognitives qui « s'imposent » aux États, constitue une version particulière de cette « gouvernance globale », un lieu de traduction – de transcodage – du nouveau référentiel global.

Mais en même temps, l'Union européenne, et c'est ce qui constitue son caractère ambigu, est potentiellement un lieu où pourrait se construire un système de représentation démocratique susceptible de participer à la construction d'un ordre politique non pas global, mais qui dépasserait le cadre de l'État-nation, et qui serait susceptible de réarticuler, au moins partiellement la fonction de production des référentiels et la fonction de construction des compromis sociaux*.

Pierre Muller est directeur de recherche au CNRS, chercheur au Centre d'étude de la vie politique française (CEVIPOF) de la Fondation nationale des sciences politiques. Il a publié *Le technocrate et le paysan*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1984 (coll. « Économie et humanisme ») ; *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes* (avec Bruno Jobert), Paris, PUF, 1987 (coll. « Recherches politiques ») ; *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, 1989 ; *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990 (coll. « Que sais-je ? ») 4^e éd. 2000 ; *Politiques publiques en Europe* (avec Yves Mény et Jean-Louis Quermonne, dir.), Paris, L'Harmattan, 1995 ; *Adjusting to Europe. The Impact of the EU on National Institutions and Policies* (avec Yves Mény et Jean-Louis Quermonne, dir.), Londres, Routledge, 1996. Et plus récemment *L'analyse des politiques publiques* (avec Yves Surel), Paris, Montchrestien, 1998 (coll. « Clefs »), 2^e éd. 2000. Ses thèmes de recherche portent sur les transformations des politiques publiques dans les sociétés postindustrielles et l'analyse cognitive de l'action publique (Pierre Muller, CEVIPOF/MSH, 54 bd Raspail, 75006 Paris < muller@msh-paris.fr >).

RÉSUMÉ/ABSTRACT

L'ANALYSE COGNITIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES : VERS UNE SOCIOLOGIE POLITIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE

Si l'analyse des politiques a contribué à renouveler de manière spectaculaire un certain nombre d'interrogations fondamentales de la science politique, cette entreprise de rénovation se heurte aujourd'hui à un certain nombre d'obstacles pour répondre à ce qui reste l'une des questions centrales de la science politique : comment « fabriquer-t-on » de l'ordre dans une société complexe ? Dans la mesure où elle considère que l'objet des politiques publiques n'est plus seulement de « résoudre les problèmes » mais de construire des cadres d'interprétation du monde, l'approche cognitive des politiques publiques peut apporter un certain nombre d'éléments de réponse. Pour étayer cette hypothèse, il s'agit d'abord de rappeler en quoi l'analyse des politiques publiques a constitué une rupture dans l'étude de l'État et en quoi cette rupture a trouvé ses limites, pour montrer ensuite que l'analyse cognitive des politiques publiques

* Je remercie les participants au séminaire du « pôle action publique » du Centre d'étude de la vie politique française (CEVIPOF) pour leurs remarques, critiques et commentaires dans la phase de préparation de cet article. Ils savent ce que je leur dois même si, selon la formule consacrée, l'auteur reste seul responsable des thèses développées dans cet article.

Vers une sociologie politique de l'action publique

permet de lever ces obstacles parce qu'elle conduit à renouveler la difficile question du rapport entre les acteurs et les structures de sens. De ce fait, elle permet de mieux prendre en compte la dimension du global dans l'action publique et donc l'impact de la globalisation sur la transformation des formes de l'action publique.

While the analysis of policies has contributed spectacularly to a renewal of some fundamental political science issues, this renovation is meeting obstacles when seeking to answer one of the major perennial questions of political science : how is order "made" in a complex society ? To the extent that it considers the purpose of public policies to be no longer just to solve problems but to construct frameworks for the interpretation of the world, the cognitive approach to public policies can provide some answers. To shore up this hypothesis, one must first recall how policy analysis led to a break in studies of the state and the limits of that break, and then show that cognitive policy analysis makes it possible to remove these obstacles because it leads to a restatement of the difficult question of the relationship between actors and the structures of meaning. This makes it easier to take into account the global dimension of public action and thereby the impact of globalization on the transformation of the forms of public action.

