HAL open science

Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs

Pierre Muller

To cite this version:

Pierre Muller. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs. Revue Française de Science Politique, 2005, 55 (1), pp.155 - 187. 10.3917/rfsp.551.0155 . hal-03458896

HAL Id: hal-03458896

https://sciencespo.hal.science/hal-03458896v1

Submitted on 30 Nov 2021

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.

ESQUISSE D'UNE THÉORIE DU CHANGEMENT DANS L'ACTION PUBLIQUE
Structures, acteurs et cadres cognitifs

PIERRE MULLER

L'analyse cognitive des politiques publiques regroupe un ensemble de travaux qui se démarquent des recherches expliquant l'action publique exclusivement en termes de confrontation des intérêts [1]. Dans la littérature internationale, ces travaux sont, en général, regroupés dans la catégorie des approches fondées sur les idées [2], les discours [3] ou les récits [4]. Le point commun de ces études – qui ne constituent pas, on l'aura deviné, un courant de recherche unifié – est de considérer que, pour comprendre comment les différents acteurs impliqués dans la formulation et la mise en œuvre des politiques confrontent leurs intérêts spécifiques, il faut resituer ces jeux d'acteurs dans un processus plus vaste (et plus complexe) par lequel ils vont participer à la construction de cadres cognitifs et normatifs constituant un niveau pertinent pour comprendre l'action publique [5].

Cette approche suscite – en France surtout, mais aussi au niveau international – de plus en plus de controverses qui sont, aujourd'hui, au cœur de l'analyse des politiques publiques. De ce point de vue, l'analyse cognitive s'inscrit dans un certain nombre de débats fondamentaux concernant les outils utilisés pour comprendre l'action publique, qui font l'objet de ce numéro de la *Revue française de science politique*. Mais, au-delà de cette confrontation des approches et des méthodes, ces discussions renvoient, bien entendu, à des questions plus fondamentales sur l'action publique aujourd'hui dans les pays industrialisés [6], sur le rapport entre action collec-

1. Sur l'analyse cognitive des politiques publiques, cf. notamment le numéro spécial de la *Revue française de science politique* (50 (2), 2000), ainsi que Claudio Radaelli, Vivien A. Schmidt, « Policy Change and Discourse in Europe : Conceptual and Methodological Issues », *West European Politics*, 27 (2), mars 2004, p. 183-210 ; Ève Fouilleux, « CAP Reforms and Multilateral Trade Negotiations : Another View on Discourse Efficiency », *West European Politics*, 27 (2), mars 2004, p. 235-255.

2. Cf., par exemple, Yves Surel, « The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making », *Journal of European Public Policy*, 7 (4), décembre 2000, p. 495-512.

3. Cf. notamment Vivien A. Schmidt, *The Futures of European Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

4. Claudio M. Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000, p. 255-275.

5. Cf. Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

6. Cf., notamment, François Lacasse, Jean-Claude Thoenig (dir.), *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 2003 ; Pascale Laborier, Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003 ; Gilles Massardier, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003 ; Jean-Pierre Gaudin, *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2004.

Revue française de science politique, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 155-187.
© 2005 Presses de Sciences Po.

tive et politiques publiques [1] et, donc, sur l'étude du gouvernement des sociétés et de l'État [2].

L'une de ces interrogations, que l'on retrouve dans la plupart de ces controverses théoriques et méthodologiques, constitue en quelque sorte un passage obligé pour les gouvernants comme pour les analystes des politiques publiques : il s'agit de la question du changement. D'une certaine façon, on peut dire que cette interrogation est à l'origine même de l'analyse des politiques publiques : « Toute politique publique [écrivent ainsi Yves Mény et Jean-Claude Thoenig] recouvre une théorie du changement social » [3]. Certes, comme l'explique bien Christine Musselin dans sa contribution à ce numéro de la *RFSP*, la sociologie des organisations a montré que l'action publique n'était pas toujours synonyme de changement, puisqu'elle prend aussi la forme de pratiques stabilisées, voire routinisées. En revanche, si l'on se place du point de vue de la science politique, c'est-à-dire du point de vue du gouvernement de la société [4] à travers la relation entre un problème, une population et une politique, on peut considérer qu'une politique publique se définit toujours par rapport au changement, soit que l'on cherche à freiner une évolution, soit que l'on cherche, au contraire, à promouvoir la transformation du milieu concerné.

Cette question du changement a suscité, on le sait, une littérature importante, qui renvoie d'ailleurs à des disciplines différentes [5]. Pour définir le changement dans l'action publique, on s'appuiera sur une définition librement inspirée des travaux de Peter Hall sur les transformations des politiques économiques britanniques [6]. On considèrera donc qu'il y aura changement de politique publique lorsque l'on pourra constater les trois changements suivants :

– un changement des *objectifs* des politiques et, plus généralement, des cadres normatifs qui orientent l'action publique ;

1. Cf. Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002 ; Andy Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2004.

2. Cf. Jean Leca, *Pour(quoi) la philosophie politique,* Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

3. Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 140. Les travaux classiques, qui présentent les politiques publiques dans une logique séquentielle, mettent ainsi la question du changement au cœur de leur approche : la séquence « émergence du problème-formulation-mise en œuvre » constitue d'abord une tentative de traitement d'un problème, en général, issu des transformations de la société (voire des effets d'autres politiques), qui débouche sur une modification de l'état initial du problème. Il en est de même des travaux portant sur l'agenda politique ou, plus récemment, par les travaux comme ceux de Kingdon, par exemple, qui cherchent à expliquer le changement par l'ouverture d'une fenêtre politique (cf. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984).

4. On reviendra plus loin sur ce que signifie cette conception, qui s'inscrit dans une vision classique du politique comme un lieu (un sous-système) à la fois extérieur aux autres sous-systèmes qu'il prétend réguler, enjeu de luttes et de rapports de forces et consubstantiel à l'individu en société. Sur les débats que suscite cette question, cf. l'article classique de Jean Leca, « Le repérage du politique », *Projet*, 71, janvier 1973, p. 11-24, ainsi que le numéro « Repérages du politique. Regards disciplinaires et approches de terrain », *EspacesTemps. Les cahiers*, 76-77, 2001, avec, notamment, Jean Leca, « Le politique comme fondation », entretien avec Sophie Duchesne et Florence Haegel, p. 27-36.

5. Par exemple, Philippe Bernoux, *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Paris, Le Seuil, 2004.

6. Peter Hall, *Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1986. Cf. également Peter Hall, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative politics*, 25 (3), 1993, p. 275-296, ainsi que Pierre Muller, Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 138 et suiv.

– un changement des *instruments* qui permettent de concrétiser et de mettre en mouvement l'action publique dans un domaine [1] ;

– un changement des *cadres institutionnels* qui structurent l'action publique dans le domaine concerné [2].

À la différence de nombreux travaux sur le changement (et, notamment, ceux de Peter Hall lui-même), on ne s'interrogera pas ici sur les différents degrés ou modalités du changement, même s'il ne fait pas de doute que ces distinctions posent d'importants problèmes de recherche. La question posée ici se situe à un niveau plus général, puisqu'il s'agit de revenir sur un problème classique de l'analyse des politiques, celui de la « nécessité » du changement : pourquoi, à un moment donné, une politique publique est-elle soumise à une forme de « contrainte de changement » et quelle marge de jeu les acteurs de cette politique disposent-ils par rapport à cette contrainte ?

Cette question de l'autonomie des gouvernants face au changement se ne date pas d'aujourd'hui [3], mais, comme le montre l'agenda des gouvernements dans toutes les démocraties occidentales, elle est au cœur de l'actualité politique : de la réforme des politiques sociales à la transformation des politiques éducatives, en passant par la mise en place de nouvelles politiques économiques, la transformation des politiques de défense, d'aménagement du territoire ou de protection de l'environnement, il est difficile de trouver un domaine d'action publique pour lequel cette question de la contrainte du changement ne se pose pas.

Or, quand on cherche à utiliser les différents travaux, anciens ou plus récents, à ce sujet, on a le sentiment que les modèles d'analyse du changement qu'ils proposent ne permettent pas complètement de faire la part entre le changement résultant d'une contrainte (« On change parce qu'on n'a pas le choix ») et le changement résultant des stratégies mises en œuvre par les acteurs des politiques publiques (« Ce sont les interactions entre les acteurs qui expliquent le changement »). Vieille question, qui, pourtant, reste une sorte de point aveugle d'étude de l'action publique, au point de rendre très difficile l'explication des bouleversements qui affectent, aujourd'hui, toutes les politiques publiques dans tous les pays occidentaux.

Sur ce problème du changement de l'action publique, la thèse défendue dans cet article est double :

1. « Un instrument d'action publique constitue un dispositif, à la fois technique et social, qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. [Les instruments] ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont, au contraire, porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, « L'action publique saisie par ses instruments », dans Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004).

2. En suivant March et Olsen, on dira que les institutions sont d'abord des « routines, des procédures, des conventions, des rôles, des stratégies, des formes organisationnelles et des technologies autour desquelles l'activité politique est construite », ainsi que des « croyances, paradigmes, codes, cultures et savoirs qui entourent, soutiennent, élaborent et contredisent ces rôles et ces routines » (James March, Johan Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989 p. 22).

3. Par exemple, toute la période de l'après-guerre en France (et même l'avant-guerre avec des mouvements comme *X Crise*, qui œuvrent comme des précurseurs intellectuels et qui prendront les commandes après 1945, souvent après un passage dans la Résistance) est marquée par cette contrainte du changement, qui a vu toutes les politiques être modifiées pour les adapter au nouveau contexte économique et social.

(1) On ne peut pas comprendre l'action publique dans les sociétés modernes et, particulièrement, les processus de changement des politiques publiques si l'on ne *combine* pas une approche par les structures [1], qui permet de mettre en évidence les contraintes, et une approche par les acteurs [2], qui permet de souligner la marge d'autonomie des agents participant au *policy-making*.

(2) Le moyen le plus efficace pour effectuer cette combinaison et donc analyser effectivement l'articulation entre l'effet des structures et les marges de jeu dont disposent les acteurs des politiques publiques est de mettre en évidence les mécanismes en fonction desquels les cadres cognitifs et normatifs, qui constituent le cœur de l'action publique – les référentiels –, sont à la fois l'expression des contraintes structurelles et le résultat du travail sur le sens effectué par les acteurs. En d'autres termes, l'analyse cognitive des politiques publiques constitue, selon nous, l'une des approches les plus utiles pour résoudre – au moins en partie – ce que l'on appellera le dilemme des structures et des acteurs.

On présentera donc d'abord, après avoir rappelé les fondements de cette approche, en quoi l'analyse cognitive des politiques publiques peut constituer l'esquisse d'une théorie du changement de l'action publique. Cela permettra ensuite de reprendre de manière plus systématique les différents points sur lesquels cette approche est l'objet de critiques et de poursuivre ainsi un débat qui nous paraît particulièrement fécond [3].

COMMENT ANALYSER LE CHANGEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES SOCIÉTÉS COMPLEXES ?

Pour comprendre l'ambition théorique de l'analyse cognitive, il faut revenir à la question qui constitue, en quelque sorte, le point de départ de l'étude des politiques publiques : pourquoi, depuis un siècle au moins, voit-on se multiplier les domaines d'intervention de l'État à travers la mise en place de programmes gouvernementaux destinés à prendre en charge pratiquement l'ensemble des secteurs de la société ? En quoi ce développement des fonctions gouvernementales contribue-t-il à transformer l'État [4] et, plus généralement, la fonction politique ?

La position retenue ici, qui s'inscrit dans la perspective classique, marquée notamment par les travaux de Durkheim, consiste à affirmer que, pour comprendre ce développement de l'action publique, il est indispensable de revenir à l'une des caractéristiques fondamentales des sociétés modernes : leur complexité. Il n'est, bien sûr,

1. On peut définir les structures comme des systèmes d'interaction durables concernant différents sous-systèmes sociaux, ne dépendant pas directement de l'action d'agents identifiables et s'exprimant dans des institutions et des cadres d'interprétation du monde stabilisés.

2. On définira les acteurs comme les agents (individuels ou collectifs) identifiables, dans la mesure où ils participent directement à l'action publique.

3. De ce point de vue, cet article se situe dans la continuité de celui publié en 2000 dans cette revue (Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, p. 189-207), en proposant une réponse aux diverses remarques et critiques qu'il a suscitées.

4. Parmi une littérature gigantesque, on pourra commencer par lire l'article « État », rédigé par Jean Leca, dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004. L'auteur y met, notamment, bien en évidence la relation entre les théories de la genèse de l'État et les théories pour comprendre l'État aujourd'hui, et s'interroge sur la place de « l'État en action » dans les conceptualisations plus générales de la forme étatique.

pas question de s'attarder longuement sur les innombrables débats suscités par cette notion de complexité, mais de souligner que, même en s'en tenant à une définition minimale, elle permet de comprendre pourquoi ces sociétés sont en quelque sorte condamnées à trouver des procédures pour faire face à cette complexité et que ces procédures apparaissent, avant tout, comme des mécanismes de gestion du changement à travers la production de sens.

QU'EST-CE QU'UNE SOCIÉTÉ COMPLEXE ?

De Durkheim à Luhmann, cette idée selon laquelle les sociétés sont de plus en plus complexes s'appuie sur la constatation de leur différenciation croissante, qui correspond à un mouvement de spécialisation des fonctions économiques et sociales – la division du travail social. On sait que Durkheim, s'inscrivant dans le droit fil des premiers économistes qui ont identifié cette « loi », constate la généralisation du phénomène. Pour lui, la différenciation de la société entraîne une transformation de la place de l'individu dans la société (à travers le changement des formes de lien social) en même temps que la division du travail conduit à un renforcement du rôle de l'État, qui devient le garant de l'unité de la société [1]. Comme le souligne Pierre Favre, les deux mouvements ne sont pas contradictoires pour Durkheim parce que, pour lui, « la croissance des droits individuels et la croissance de l'État vont de pair » [2].

Il est certain qu'aujourd'hui les idées de Durkheim paraissent bien datées [3]. En

1. Cette question est au centre de la célèbre controverse entre Durkheim et Spencer, ce dernier affirmant, au contraire, que la division du travail rendait de plus en plus inutile l'existence d'un organe central de coordination. On peut remarquer, en passant, que les théoriciens marxistes rejoignent paradoxalement cette dernière thèse, comme Engels et, à sa suite, Lénine, par exemple : « Dès qu'il n'y a plus de classe sociale à tenir dans l'oppression ; dès que, avec la domination de classe et la lutte pour l'existence individuelle motivées par l'anarchie antérieure de la production, sont éliminées également les collisions et les excès qui en résultent, il n'y a plus rien à réprimer qui rende nécessaire un pouvoir de répression, un État […]. L'intervention d'un pouvoir d'État dans les rapports sociaux devient superflue dans un domaine après l'autre et entre alors naturellement en sommeil. Le gouvernement des personnes fait place à l'administration des choses et à la direction des opérations de production. L'État n'est pas "aboli", il s'éteint » (Friedrich Engels, *Anti Dühring*, cité par Lénine, *L'État et la révolution*, dans *Œuvres choisies*, Moscou, Éditions du progrès, tome 2, 1968, p. 300). Lénine confirme sa pensée plus loin : « Seul le communisme rend l'État absolument superflu […]. Le peuple armé se chargera lui-même de cette besogne aussi simplement, aussi facilement qu'une foule quelconque d'hommes civilisés, même dans la société actuelle, sépare des gens qui se battent ou ne permet pas qu'on rudoie une femme » (*ibid.*, p. 358).

2. Pierre Favre, *Naissance de la science politique en France (1870-1914)*, Paris, Fayard, 1989, p. 179.

3. Neil Smelser montre ainsi, dans sa contribution à l'analyse de l'œuvre du sociologue français, que les quatre présupposés fondamentaux de Durkheim (équivalence de la solidarité en général et de la solidarité au niveau de la société ; fixité du lien entre les types de structure sociale (segmentaires ou organisée) et les types de solidarité (mécanique ou organique) ; relation linéaire négative entre solidarité mécanique et solidarité organique ; homologie entre solidarité et droit) sont tous sujets à caution ou, en tout cas, doivent être relativisés. Il pose surtout la question de la persistance de loyautés fondées sur la coutume, la langue, l'appartenance ethnique ou la parenté, et même du développement de formes de lien social « néo-primordiales » (mouvements féministes ou écologistes et, surtout, communautarisme religieux), que l'on ne peut pas faire dériver de la différenciation et de la complexité de la structure sociale (Neil J. Smelser, « Le lien problématique entre différenciation et intégration », dans Philippe Besnard, Massimo Borlandi, Paul Vogt (dir.), *Division du travail et lien social. La thèse de Durkheim un siècle après*, Paris, PUF, 1993, p. 266).

particulier, la thèse de Durkheim selon laquelle la différenciation de la société est d'abord un processus relevant de la sphère économique doit être relativisée. Comme le dit Neil Smelser, cela doit nous conduire avant tout à accorder « une attention égale, dans la société actuelle, à toutes les formes, culturelles et autres, de diversification et de différenciation » [1]. Dans cette perspective, ce qu'il faut retenir, c'est la fragmentation croissante de la société sur la base de différentes configurations d'acteurs qui peuvent prendre la forme de secteurs professionnels, de communautés culturelles, religieuses ou politiques, qui vont poser le problème de la régulation d'ensemble du système politique [2]. Cela signifie que ces différentes formes de différenciation, y compris celles – religieuses, par exemple – qui sont fondées sur des liens traditionnels, seront traitées *politiquement* de plus en plus à travers la mise en place de politiques publiques spécifiques [3].

C'est ici que l'on retrouve les auteurs s'inscrivant dans la perspective systémique. Le plus emblématique est bien sûr Luhmann, qui affirme que « l'on peut considérer la société comme fondamentalement différenciée à partir du moment où elle forme des sous-systèmes principaux dans la perspective de problèmes spécifiques, qui devront être résolus dans le cadre de chaque système fonctionnel correspondant » [4]. La principale spécificité de ces sous-systèmes est leur caractère autoréférentiel ou « autopoeïétique », ce qui signifie qu'ils produisent eux-mêmes les éléments qui les constituent à travers le réseau formé de ces mêmes éléments [5].

Comme le souligne justement Yannis Papadopoulos [6], l'intérêt de ce type d'approche – outre qu'elle se situe à un degré d'abstraction et donc de généralisation plus grand que les approches fondées sur la division du travail – est de mettre l'accent sur l'existence de règles propres à chaque sous-système qui fondent leur autonomie : chaque sous-ensemble produit, dit Luhmann, un *codage* du réel qui lui est propre, qui va le différencier d'autres sous-systèmes fonctionnant selon d'autres codes en lui donnant une autonomie de fonctionnement. Ainsi, une même question – par exemple, la question de la protection de la femme enceinte – sera traitée de manière complètement différente par des syndicats patronaux, des associations féministes, un système d'assurance maladie ou des communautés religieuses, chacun de ces ensembles définissant des normes différentes, mais qui se suffisent à elles-mêmes.

La principale difficulté soulevée par ce type d'approche, bien analysée par Yannis Papadopoulos [7], tient à l'exagération du caractère auto-stabilisé de ces sous-systèmes,

1. *Ibid.*, p. 270.

2. Durkheim n'est évidemment pas le seul à opérer cette relation entre différenciation et développement de l'État. Elias le fait à sa façon lorsqu'il énonce la « loi du monopole », qui explique la sociogenèse de l'État (cf. Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975, notamment p. 102). Quant à Max Weber, sa description du fonctionnement de la bureaucratie et, surtout, de sa supériorité par rapport aux formes traditionnelles d'administration ne peut pas être séparée de l'idée selon laquelle la spécialisation du fonctionnaire renvoie à la spécialisation des groupes, intérêts et secteurs de la société : « […] Sans [la bureaucratie], dans une société qui sépare le fonctionnaire, l'employé, l'ouvrier, des moyens d'administration et où sont indispensables la discipline et une certaine formation, l'existence moderne deviendrait impossible, sauf pour ceux qui se trouvent encore en possession des moyens de subsistance (les paysans) » (Max Weber, *Économie et Société*, Paris, Plon, 1971, p. 229).

3. Comme l'a montré, par exemple, l'affaire du voile islamique en France.

4. Niklas Luhmann, *Politique et complexité. Les contributions de la théorie générale des systèmes*, Paris, Le Cerf, 1999, p. 43.

5. *Ibid.*, p. 52.

6. Yannis Papadopoulos, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995 (Clefs), notamment p. 25-27.

7. *Ibid.*

ainsi que – les deux problèmes sont liés – à la sous-estimation des conflits entre les acteurs pour acquérir une position dominante dans la définition des règles qui donnent au système son autonomie relative, et donc la marge de jeu de ces mêmes acteurs dans la production de ces normes de fonctionnement. Cela signifie que, contrairement à ce que pense Luhmann, l'ajustement entre les différents sous-systèmes n'a rien d'automatique, ce qui laisse entière la question de la régulation des sociétés complexes.

Michel Dobry affirme lui aussi « l'existence, dans la plupart des systèmes sociaux modernes, d'une multiplicité de sphères et de champs » [1]. Il met également l'accent sur l'autoréférence sociale en soulignant que les secteurs sont « des espaces sociaux d'interdépendance des acteurs, des zones limitées d'endodéterminisme » [2]. « Les secteurs, précise Michel Dobry, se caractérisent, dans les conjonctures routinières, par leur capacité à réaliser la fermeture de l'espace de référence obligé des calculs de leurs membres ou, mieux, par leur capacité à réaliser la captation des calculs de ces derniers » [3]. Mais il souligne aussi la seconde faiblesse des thèses de Luhmann en rappelant que l'on ne peut comprendre la dimension politique de la complexité des sociétés sectorisées qu'en mettant l'accent sur les relations entre les secteurs, c'est-à-dire « ce qui se joue justement dans la multiplicité des champs sociaux différenciés, ce qui se joue *entre* ces champs sociaux, ce qui fait, en somme, la complexité structurelle de ces systèmes sociaux » [4].

LE POLITIQUE DANS LES SOCIÉTÉS COMPLEXES

Au-delà de toutes ces critiques et nuances concernant les approches fondées sur la différenciation sociale, il n'en reste pas moins incontestable que les sociétés confrontées à un tel processus de fragmentation ont un problème de sens lié à leur caractère autoréférentiel. Yves Barel figure sans doute parmi ceux qui ont écrit les phrases les plus fortes sur ce sujet. « L'autoréférence sociale, écrit Barel, est la compagne obligée de l'autonomie du social, distinguée ici de l'autonomie dans le social. La société se réfère à elle-même – rien qu'à elle-même pour se définir et se transformer. L'autoréférence sociale est une légitimation de soi par soi, qui forme ce paradoxe avec ce que la société ne peut pas non plus éviter d'affronter, le problème de la transcendance. L'essence de ce paradoxe consiste pour le social à devoir s'auto-représenter et se travailler en se mettant, pour ainsi dire, à distance de lui-même » [5].

La thèse qui est au cœur de l'analyse cognitive des politiques publiques est que les processus de production des référentiels sont des tentatives, sans cesse renouvelées, de production de cette altérité de la société par rapport à elle-même qui est, par définition, impossible. C'est ce qui explique le processus nécessairement circulaire de construction du référentiel, qui, tout à la fois, est produit par des acteurs et s'impose à eux comme un cadre d'interprétation du monde sinon extérieur à la société, du moins allant au-delà des stratégies « locales » ou « sectorielles » des acteurs individuels ou collectifs.

1. Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992 (1re éd. : 1986), p. 97.
2. *Ibid.*, p. 102.
3. *Ibid.*
4. *Ibid.*, p. 98.
5. Yves Barel, *La société du vide*, Paris, Le Seuil, 1984, p. 184.

On retrouve ici les mots d'Alain Touraine à propos de ce qu'il nomme précisément le « retournement sur soi » de la société moderne, qui « possède une capacité symbolique de construire un système de connaissance et des instruments techniques par lesquels elle intervient dans son propre fonctionnement » [1]. C'est l'historicité qui correspond à « la nature particulière des systèmes sociaux qui, au-delà de leur reproduction combinée avec des accidents qui pourraient les faire changer, au-delà aussi de leurs possibilités d'apprentissage et d'adaptation, ont la capacité d'agir sur eux-mêmes par l'intermédiaire d'un ensemble d'orientations culturelles et sociales » [2].

C'est donc bien la question du statut du politique dans les sociétés complexes qui est posée ici. Dans une telle société fondée sur une différenciation entre des sous-systèmes définissant des valeurs, des normes et des règles de fonctionnement différentes, voire contradictoires, le politique constitue par définition le lieu où vont s'affronter des demandes exprimant des intérêts divergents. Le problème est évidemment de savoir en fonction de quel critère il est possible de choisir entre les intérêts issus des différents secteurs de la société. Sans aller jusqu'à reprendre cette question qui est au fondement même de la science politique [3], on voudrait soutenir ici la thèse selon laquelle cette confrontation entre les intérêts ne se fait pas, dans la réalité, dans un contexte « fluide » d'un point de vue cognitif et normatif. En effet, alors que les demandes qui entrent en concurrence dans l'espace public renvoient à des logiques d'action par définition incommensurables, elles doivent nécessairement être hiérarchisées, organisées, structurées. C'est ce que l'on appellera une situation « d'hyperchoix », c'est-à-dire de choix entre des options qui ne relèvent pas du même espace de sens (par exemple, faut-il protéger les services de proximité ou ouvrir les services publics à la concurrence ? Faut-il interdire la publicité sur le vin au nom d'impératifs de lutte contre l'alcoolisme ou l'autoriser au nom de la préservation de l'emploi et du patrimoine économique rural ?). Le champ politique est donc le seul lieu où se réalise cette opération de « choix impossible », c'est ce qui fait sa spécificité et qui explique sa « saturation » [4], non seulement parce que les demandes sont nombreuses, mais surtout parce qu'elles relèvent d'univers incommensurables.

Dans cette perspective, ce que l'on appelle le référentiel global constitue l'espace de sens qui va permettre de dépasser, jusqu'à un certain point, la situation d'hyperchoix dans la mesure où il délimite des valeurs, des normes et des relations causales qui s'imposent comme un cadre cognitif et normatif pour les acteurs engagés dans la confrontation de leurs intérêts. Sauf en cas de crise extrême (qui remet alors en cause la nature même de l'équilibre politique en réintroduisant au premier plan les relations fondées sur la violence), les rapports de forces ne s'expriment donc pas par la simple confrontation « brute » des intérêts, mais à travers des stratégies d'argumentation destinées à rendre légitimes les revendications – le recours à la force, compte tenu de son coût, étant réservé à des situations critiques qui ne peuvent qu'être l'exception [5].

1. Alain Touraine, *Production de la société*, Paris, Le Seuil, 1973, p. 26.
2. *Ibid.*, p. 33.
3. Cf. Jean Leca, « Le politique comme fondation », art. cité.
4. Pierre Favre, « L'émergence des problèmes dans le champ politique », dans Pierre Favre (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan, 1992.
5. Cela ne signifie pas que la violence n'existe plus dans l'action de l'État, mais elle s'exprime soit de façon encadrée, soit de façon euphémisée, soit à travers la mise en place de relations asymétriques entre l'État et les individus.

Comme le rappelle Giddens [1], cet accroissement de la réflexivité des sociétés modernes s'est fait parallèlement au développement de l'État nation, dans la mesure où il en est l'une des incarnations, tout en l'accompagnant, en prenant en charge ce retournement de la société sur elle-même. Pour autant, il faut prendre garde à ne pas assimiler cette montée en puissance de l'autoréflexivité à un processus d'étatisation de la société – tel qu'il s'est déroulé en France, par exemple. Suivant les modèles de société, cette prise en charge de l'autoréflexivité a pu prendre des formes très différentes de l'imprégnation de la société par l'État central que l'on a connue en France [2].

Surtout, l'État, à travers ses politiques, n'est pas le seul lieu où se construisent les cadres d'interprétation du monde qui vont permettre de penser cette action de la société sur elle-même. Il faut notamment prendre en compte le champ médiatique, qui constitue un lieu essentiel, sinon de production, du moins de diffusion et de mise en sens des grands systèmes d'interprétation du monde aujourd'hui dominants [3]. De même, dans le champ économique, de nombreuses institutions, notamment internationales, participent à la définition de ce que l'on appellera plus loin le référentiel global.

En allant plus loin, la question qui se pose actuellement est celle de savoir jusqu'où cette fonction d'intégration des demandes contradictoires à travers la production de sens est appelée à s'incarner dans la forme étatique. C'est tout le problème des analyses en terme de « gouvernance » [4] : à partir du moment où des acteurs non étatiques de plus en plus nombreux participent à l'action publique et que l'État semble perdre une partie de sa capacité autonome à hiérarchiser les demandes et à encadrer les conflits, se pose la question de la superposition entre politiques publiques et État, et, donc, de la capacité de l'État à incarner une communauté de sens [5].

Il n'en reste pas moins que, quelles que soient les réponses que l'on peut apporter à cette question de la relation État/nation/action publique, les politiques publiques occupent une place de plus en plus centrale dans l'espace public : elles constituent le lieu où est concrètement mise en œuvre cette action des sociétés modernes sur elles-mêmes.

LA QUESTION DU CHANGEMENT : ENTRE STRUCTURES ET ACTEURS

Si l'on admet ce point de départ, on comprend mieux que l'un des problèmes les plus difficiles que les sociétés modernes – et donc l'analyste – doivent affronter est celui du changement : à partir du moment où chaque sous-système tend à définir ses

1. Anthony Giddens, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 79.
2. Il faut souligner ici la différence entre le modèle américain et le modèle français.
3. Cf. Erik Neveu, *Une société de communication ?*, Paris, Montchrestien, 1997 (Clefs). L'auteur pose notamment la question des relations complexes entre l'État et le champ médiatique.
4. Cf. notamment Jean Leca, « La gouvernance de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative », dans François d'Arcy, Luc Rouban (dir.), *De la Cinquième République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996 ; Patrick Le Galès, « Régulation, gouvernance et territoire », dans Jacques Commaille, Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998 ; Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
5. Il faudrait aborder ici la question de la superposition entre État et communauté nationale (avec le problème de la « nature » des politiques de l'Union européenne), de même que la question de la violence, qui reste la principale difficulté posée par les approches en termes de gouvernance. Cf. Jean Leca, « État », cité.

propres règles d'interprétation et d'action sur le réel, ces sociétés sont, en quelque sorte, « condamnées » à être en perpétuel déséquilibre, dans la mesure où il n'y a aucune raison pour que l'ajustement entre les différents secteurs soit automatique : il doit nécessairement passer par des procédures au cours desquelles les différentes exigences des sous-systèmes en cause et des intérêts qu'ils représentent vont être confrontées et hiérarchisées en fonction de critères plus globaux. La prise en charge concrète du caractère autoréférentiel des sociétés modernes passe donc par la capacité des acteurs des politiques publiques à infléchir la reproduction des sous-systèmes pour faire face aux déséquilibres et donc à orienter le changement. À ce sujet, on se trouve alors face à une très vaste littérature, que l'on peut essayer de synthétiser.

Pendant longtemps – au moins, en Europe –, cette question du changement dans l'action publique a été dominée par des approches de type holiste. Le marxisme, notamment, semblait constituer un cadre global commode pour rendre compte des transformations de l'État, en tout cas à long terme. Dans cette perspective, la marge de jeux des acteurs était strictement encadrée dans un horizon à la fois long et global de luttes sociales destinées à s'opposer aux contraintes du mode de production sur l'action de l'État. Ces approches mettaient en avant le fait que les structures (économiques, sociales, institutionnelles, cognitives, etc.) sont le reflet d'un rapport de domination, c'est-à-dire d'une relation stabilisée dans laquelle un groupe social fait valoir ses intérêts en même temps qu'il fait reconnaître la supériorité de sa vision du monde.

Aujourd'hui, la plupart des auteurs admettent que le changement est le résultat de l'interaction entre des acteurs qui disposent de marges de manœuvre et des mécanismes plus généraux qui constituent un cadre s'imposant à eux avec plus ou moins de rigueur. Ils rejoignent Norbert Elias qui cherche à penser le changement comme étant à la fois le résultat d'actions individuelles et le produit de contraintes liées à des structures non voulues par les individus : « Cette interpénétration fondamentale des plans et des actes humains peut susciter des transformations et des structures qu'aucun individu n'a projetées ou créées. L'interdépendance entre les hommes donne naissance à un ordre spécifique, ordre plus impérieux et plus contraignant que la volonté et la raison des individus qui y président » [1]. Cette approche a conduit un certain nombre d'auteurs, notamment français, à souligner l'importance de la dimension socio-historique dans l'analyse de l'action publique [2].

Pierre Bourdieu, de son côté, prend ses distances par rapport aux modèles purement déterministes qui dérivent l'action des individus strictement des structures : « Loin d'être le produit automatique d'un processus mécanique (du type structure → *habitus* → structure), la reproduction de l'ordre social s'accomplit seulement à travers les stratégies et les pratiques par lesquelles les agents se temporalisent et contribuent à faire le temps du monde (ce qui ne les empêche pas de l'éprouver maintes fois, par exemple dans l'attente, l'impatience, l'incertitude, etc., comme une réalité transcendante, sur laquelle ils n'ont pas de prise) » [3].

Dans une perspective très différente, l'analyse des politiques publiques s'est, au contraire, aux États-Unis principalement, constituée dans une posture individualiste.

1. Norbert Elias, *op. cit.*, p. 183.

2. Cf. l'article de Renaud Payre et Gilles Pollet dans ce numéro. Cf. aussi Yves Déloye, Bernard Voutat (dir.), *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002. Cf. également les journées d'étude « Science politique et histoire », organisées par l'AFSP sous la direction de Michel Offerlé et Henry Rousso, Paris, 4-6 mars 2004 (textes en ligne : < http://www.afsp.msh-paris.fr/>).

3. Pierre Bourdieu, Loïc J. D. Wacquant, *Réponses*, Paris, Le Seuil, 1992, p. 114.

Le cœur de cette approche est de mettre en évidence les logiques d'action qui animent les participants au processus d'action publique et de reconstituer ainsi les modalités de la mise sur agenda, puis de la formulation des politiques et de leur mise en œuvre. C'est pourquoi le développement de l'analyse des politiques publiques a contribué (en tout cas dans une période initiale) à mettre au second plan de l'agenda scientifique la réflexion sur l'État.

Lorsque l'on passe en revue les travaux qui ont marqué cette discipline, on s'aperçoit que la question du changement a fait l'objet d'un très grand nombre de controverses. Il est alors intéressant de constater que le problème des structures est, en réalité, présent en creux dans les différentes thèses en discussion, à condition de regrouper, dans une vision large de la notion de « structures », l'ensemble des mécanismes d'ordre historique, institutionnel, économique, social, culturel ou cognitif (ces différentes catégories pouvant bien entendu se recouper) qui encadrent, de manière stabilisée dans le temps, les initiatives que les différents acteurs cherchent à prendre.

C'est ainsi que des travaux importants mettent l'accent sur les limites de tout ordre qui contraignent l'activité des acteurs des politiques publiques. Très vite, certains auteurs, comme Lindblom ou Wildavsky [1], ont insisté sur l'importance des contraintes informationnelles ou celles liées aux stratégies de négociation qui pesaient sur les acteurs, en limitant fortement leur capacité à penser le changement et *a fortiori* à l'organiser.

Les approches en termes de choix rationnel (*public choice*), qui constituent désormais le *mainstream* de l'analyse des politiques publiques, s'inscrivent, elles, dans une perspective explicitement fondée sur l'analyse du jeu des acteurs dans un contexte où les institutions comptent beaucoup moins. Elles présentent l'avantage important de proposer un modèle particulièrement cohérent pour rendre compte des modalités d'implication des acteurs dans les processus qui vont conduire au changement. Ainsi, on soulignera la relation entre la présence de tel groupe, dont on a identifié les intérêts, au pouvoir et le changement de contenu d'une politique, afin de proposer un décryptage du changement de politique à partir de la confrontation des intérêts pouvant même déboucher sur une forme de prédictibilité [2].

Il ne fait pas de doute que cette démarche doit être considérée comme apportant des éléments d'explication du changement, notamment en cas d'alternance politique. Mais elle présente deux limites. En premier lieu, elle ne rend compte que difficilement des conditions concrètes de production du changement dans la mesure où elle s'appuie sur une définition très abstraite des acteurs intervenants dans le jeu, qui sont supposés avoir pu définir des préférences relativement simples et clairement identifiables par l'observateur. En second lieu, elle n'explique pas pourquoi, dans certaines situations, des acteurs sont contraints de changer leur position dans le jeu, pourquoi certains acteurs voient leur position s'affaiblir (ils peuvent même être exclus du jeu), alors que la position d'autres acteurs se trouve renforcée.

Quant à la sociologie des organisations, les travaux qui relèvent de cette approche constituent un apport précieux pour rendre compte des processus concrets à travers lesquels les acteurs du changement vont mobiliser des ressources, définir des straté-

1. Charles Lindblom, « The Science of Muddling-Through », *Public Administration Review*, 19, 1959, p. 73-83 ; Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979.

2. Cf., dans ce numéro, l'article de Richard Balme et Sylvain Brouard. Cf. également Gilles Massardier, *op. cit.*, chap. 2.

gies et entrer en interaction avec d'autres acteurs dans le cadre d'une configuration d'organisations, dont on pourra alors étudier la transformation. Comme le rappelle Erhard Friedberg, le raisonnement de l'analyse stratégique des organisations est fondé sur trois prémisses : un acteur capable de calcul et de choix, le pouvoir comme médium d'échange et le système d'action comme système d'action concret. Ce dernier point est particulièrement intéressant dans la mesure où « il conduit chercher les raisons ou explications des phénomènes observés non dans les individus, mais dans le contexte » [1].

On voit que la sociologie des organisations ne néglige pas, elle non plus, l'existence d'une certaine dimension institutionnelle. Elle ne postule pas l'existence d'un acteur « libre » au sens où il agirait hors d'un contexte qui borne son action. En revanche, du point de vue de la méthode, elle conduit à privilégier une approche fondamentalement inductive, qui va chercher à reconstruire « de l'intérieur » les propriétés d'un ordre local. Le problème d'une telle approche est donc de s'interdire de rechercher des mécanismes de causalité ailleurs que dans les interactions complexes et, en définitive, imprévisibles entre les acteurs. Le modèle des « anarchies organisées » constitue en quelque sorte le symbole ultime des apports – mettre en évidence l'imprédictibilité du changement liée à la marge des jeux des agents – et des limites – s'interdire de trouver des causes plus globales – de cette théorie.

La question se pose également avec d'autres approches qui se sont développées au cours des dernières années, comme l'analyse en termes de traduction [2] ou de transcodage [3], qui met en avant la capacité des acteurs à se saisir d'une situation à travers des interactions au cours desquelles ils vont mettre en œuvre des transferts d'information entre des univers de codes différents. Certes, comme le souligne Pierre Lascoumes, cette posture théorique permet d'éviter les pièges d'une perspective trop substantialiste en mettant l'accent sur la complexité des activités « de mobilisation et d'élaboration de significations communes à partir de données hétérogènes ». Mais la question de l'impact des structures sur le comportement des acteurs reste entière et, donc, celle de la prédictibilité du changement.

Les théories qui présentent la plus grande proximité avec le modèle que l'on veut présenter rélèvent sans doute des approches néo-institutionnalistes [4], dans la mesure où la question de la relation structure/acteurs y est explicitement formulée. Comme le montrent les travaux exemplaires de Pierson [5] sur les processus de *path dependence*, les approches néo-institutionnalistes ont d'abord pour objet de mettre en évidence les contraintes que les institutions font peser sur les acteurs, notamment à travers l'existence de cadres cognitifs et normatifs [6]. Pour autant, la question du changement n'y est pas

1. Erhard Friedberg, « Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention », dans Francis Pavé (dir.), *L'analyse stratégique. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels. Autour de Michel Crozier*, Paris, Le Seuil, 1994, p. 140.

2. Cf. Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *L'Année sociologique*, 36, 1986, p. 169-208.

3. Pierre Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 336.

4. Cf. Peter Hall, Rosemary Taylor, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, 44, 1996, p. 936-957.

5. Paul Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics*, Institut universitaire européen de Florence, Centre Robert Schuman, Jean Monnet Chair papers, 44, 1997.

6. Cf. James March, Johan Olsen, *op. cit.* ; Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

négligée. En effet, même si les différentes formes de néo-institutionnalisme diffèrent sur la manière d'analyser la relation entre institutions et jeux d'acteurs [1], toutes conduisent à s'interroger sur les mécanismes à travers lesquels les acteurs contribuent à construire les institutions en même temps qu'ils sont contraints par ces mêmes institutions. Le modèle élaboré par Neil Fligstein est particulièrement stimulant de ce point de vue [2]. Il est centré sur l'étude de la relation entre les processus de construction des « champs » (*fields*) et des acteurs (*skilled social actors*) doués de capacités spécifiques de compréhension et d'interprétation des situations, qui leur permettent de mettre en place des relations de coopération entre l'ensemble des agents intervenant dans leur champ.

Il résume ainsi ses thèses en sept propositions :

> « Proposition 1 : *Skilled social actors are pivotal for new fields to emerge. They must find a way to translate existing rules and resources into producing local orders by convincing their supporters to cooperate and finding means of accommodation with other groups* [Les acteurs sociaux "ingénieux" [3] sont cruciaux dans l'émergence de nouveaux champs. Ils doivent trouver le moyen de traduire les règles et ressources existantes dans la production d'ordres locaux en persuadant leurs partisans de coopérer et en trouvant des éléments d'adaptation avec d'autres groupes].
> Proposition 2 : *Skilled social actors can help produce entirely new cultural frames for fields. They do so by building compromise identities that bring many groups along. In is process, every group's identities and interests can be transformed* [Les acteurs sociaux "ingénieux" peuvent concourir à produire des cadres culturels entièrement nouveaux pour les champs. Ils y parviennent en construisant des identités de compromis qui intègrent de nombreux groupes. Dans ce processus, les identités et intérêts de chaque groupe peuvent être modifiés].
> Proposition 3 : *Skilled social actors in incumbent groups in stable fields will use existing rules and resources to reproduce their power* [Les acteurs sociaux "ingénieux" des groupes dominants au sein des champs existants utiliseront des règles et ressources existantes pour maintenir leur pouvoir].
> Proposition 4 : *Skilled social actors in challenger groups will try to build niches and take what the system will give to avoid dominant groups in stable fields in order to keep their group together and their hopes of challenging alive* [Les acteurs sociaux "ingénieux" des groupes contestataires chercheront à développer des niches et capteront tout ce que le système offrira pour contenir les groupes dominants dans les champs stables, afin de maintenir la cohésion du groupe et les espoirs de conquête].
> Proposition 5 : *In fields where there is little internal turbulence or external threat, it is possible that social skill matters less for the reproduction of groups* [Dans les champs soumis à une faible perturbation interne ou menace extérieure, il est possible que les compétences sociales importent moins pour la reproduction du groupe].
> Proposition 6 : *Skilled actors of dominant groups generally defend the status quo even in a crisis* [Les acteurs sociaux "ingénieux" des groupes dominants défendent généralement le *statu quo*, même en cas de crise].

1. Les discussions portent notamment sur le degré de rationalité des acteurs.

2. Neil Fligstein, « Social Skill and the Theory of Fields », Institute of Industrial Relations, Center for Culture, Organizations and Politics, Berkeley, University of California Scholarship Repository, 2001 < http://repositories.cdlib.org/iir/ccop/wps-2001-01>.

3. La notion de *skill* est ici difficile à traduire en français, dans la mesure où elle renvoie à la fois à la maîtrise d'une compétence et à la capacité (l'habileté) à agir dans des environnements complexes.

Proposition 7 : *New frames will come from either skilled actors in invader or challenger groups. They will attempt to create new rules and a new order and therefore either will build a new political coalition based on interest or create a new cultural frame that reorganizes interests and identities* [Les nouveaux cadres proviennent des acteurs sociaux "ingénieux" issus autant des groupes extérieurs que des groupes contestataires. Ils tenteront de créer de nouvelles règles et un nouvel ordre, c'est pourquoi ils bâtiront une nouvelle coalition politique fondée sur l'intérêt ou créeront un nouveau cadre culturel qui réorganisera les intérêts et les identités]. »

Ces conceptions rejoignent les nombreux travaux qui ont cherché à mettre en évidence le rôle d'acteurs spécifiques (*policy brokers*, traducteurs, transcodeurs, médiateurs, etc.) qui, à un moment donné, sont en mesure de promouvoir un changement décisif dans leur environnement institutionnel parce qu'ils sont capables de « travailler » sur les cadres cognitifs et normatifs encadrant les jeux d'acteurs existants. Pour autant, si ce type de théorie est efficace pour étudier ce que Neil Fligstein appelle la « construction des champs », son inconvénient est de se situer de manière exclusive à un niveau méso [1]. De ce fait, elle ne peut que difficilement décrire l'impact des structures parce qu'elle ne permet pas de rendre compte du fait que le changement est lié à l'interaction entre différents niveaux de réalité sociale (macro, méso et micro). Or, comme on essaiera de le montrer plus loin, la force des *skilled actors* (que l'on appellera des médiateurs) tient précisément à leur capacité à se situer sur plusieurs niveaux et notamment à incarner ce que l'on appellera la relation global-sectoriel.

Le problème de toutes ces théories du changement est donc la question de la *prédictibilité* du changement : dans quelle mesure est-il possible de proposer un modèle théorique permettant, même de façon limitée, de prévoir le changement d'une politique donnée ? La thèse centrale sur laquelle est fondée l'approche cognitive, selon nous, consiste précisément à affirmer qu'une telle théorie globale du changement est à la fois possible, mais aussi nécessaire pour donner un sens aux transformations incessantes de l'action publique que l'on peut observer dans des secteurs toujours plus nombreux. Cette thèse s'articule autour de trois propositions :

(1) Les problèmes qui font l'objet des politiques publiques résultent de désajustements entre les différents sous-systèmes ou secteurs constituant la société. Ces tensions résultent de la fragmentation croissante entre différents sous-systèmes sociaux, dont l'ajustement est toujours plus problématique, chacun de ces sous-systèmes tendant à se constituer en un univers de sens et d'action autonome dominé par des acteurs défendant des intérêts particuliers liés à une représentation spécifique de leur place dans la société.

(2) La perception des problèmes qui résultent de ces désajustements se fait, pour l'essentiel, à travers une vision globale de la place et du rôle de ces différents sous-systèmes ou secteurs dans la société. C'est la plus ou moins grande adéquation des logiques sectorielles à ce cadre cognitif et normatif global qui va exprimer l'ampleur des désajustements sectoriels.

(3) L'objet des politiques est d'agir sur ces tensions, essentiellement en tentant d'adapter les caractéristiques des sous-systèmes concernés pour qu'elles correspondent à ce qu'elles « doivent » être du point de vue de la vision globale. Dans cette perspective, ce que l'on appelle le rapport global-sectoriel constitue l'outil essentiel pour analyser le changement et le rôle de l'action publique dans la régulation du change-

1. Ce n'est pas un hasard si Fligstein est un spécialiste des marchés entendus comme institutions.

ment social. En effet, si le rapport global-sectoriel est l'expression de la place et du rôle du secteur (ou du domaine, ou du champ) dans la société globale, il constitue aussi l'objet des politiques publiques, dont le but est précisément de tenter d'ajuster le fonctionnement du secteur par rapport au global [1].

L'ambition de cette théorie du changement est donc de tenter d'expliquer à la fois pourquoi apparaissent les problèmes et pourquoi certaines solutions vont s'imposer à travers le processus de *policy making*. L'observation des transformations du rapport global-sectoriel permet, dans une certaine mesure et à un certain niveau de généralité, de prévoir le changement de politique, parce que les acteurs concernés par une politique spécifique n'ont pas la possibilité d'agir sur le niveau global, qui apparaît, pour eux, comme une structure, même si cette structure est évidemment le produit de l'action d'autres agents [2]. En même temps, il est bien évident que cette relation de détermination ne permet pas de prévoir de manière précise les formes concrètes et le contenu spécifique du changement de telle ou telle politique : c'est le sens du changement qui est prédictible et non ses modalités. Celles-ci dépendent des conditions selon lesquelles les différents acteurs vont entrer en relation, en fonction de leurs stratégies propres et du contexte culturel et institutionnel de chaque société et de chaque secteur. On peut ainsi dire que les acteurs concernés par le changement politique sont libres parce qu'ils possèdent une capacité irréductible à mobiliser des ressources spécifiques et à convertir ces ressources en stratégies particulières.

Cette position suscite évidemment d'innombrables problèmes de méthode, mais elle constitue, en quelque sorte, le socle sur lequel est construite la vision de l'action publique développée par l'approche cognitive : la mise en œuvre du changement politique passe nécessairement par la définition d'une représentation imposée/acceptée de l'avenir du domaine ou du secteur qui fait l'objet de la politique ; cette vision constitue à la fois le cadre et l'enjeu des confrontations des différents acteurs qui vont entrer dans des relations de coopération et/ou d'affrontement dans les différents forums et arènes du secteur concerné [3].

L'ANALYSE COGNITIVE : AUTOUR DE QUATRE CONTROVERSES

Il est maintenant possible de revenir sur un certain nombre de débats suscités par l'analyse cognitive des politiques publiques et, notamment, sur quatre d'entre eux qui semblent les plus significatifs : ceux relevant des idées, du global, du secteur et des médiateurs.

1. On rejoint ainsi le problème posé par Jean Leca lorsqu'il affirme : « Je ne conteste nullement que les humains "acteurs" politiques font des "choix" dont ils peuvent payer et parfois mesurer et anticiper le prix […]. Je ne conteste pas davantage que l'observateur puisse reconstituer dans la moyenne durée des séquences démontrant que tout se passe comme si une logique de choix social s'était imposée […]. Je nie seulement, mais très énergiquement, que le processus de décision et les logiques de choix social soient clairs et constants, et que gouvernants et gouvernés en agissant consciemment et, admettons-le, rationnellement, dans le premier […], sont clairement conscients du second qu'ils produisent cependant, et que l'observateur modélisera, tout comme l'acteur lui-même sera tenté de méditer au soir de sa vie ou de se justifier à une étape de sa carrière sur la logique de ce qu'il a "fait" » (Jean Leca, *Pour(quoi) la philosophie politique ?*, *op. cit.*, p. 164).

2. Voire d'eux-mêmes.

3. Cf. Bruno Jobert, « Introduction : le retour du politique », dans Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 9-20.

L'APPROCHE COGNITIVE *N'EST PAS* UNE APPROCHE PAR LES IDÉES

La plupart des auteurs qui cherchent à se situer dans une approche mettant en avant les processus de construction de visions du monde manifestent leur volonté de se démarquer des approches en termes de choix rationnel en mettant l'accent sur l'importance des idées. C'est le cas de Peter Hall [1] dans son ouvrage fondamental sur l'émergence du paradigme néo-libéral. C'est aussi le cas de Paul Sabatier [2], qui centre son analyse sur l'étude des systèmes de croyance constituant le ciment de coalitions d'acteurs autour d'une cause (*advocacy coalitions*). D'autres auteurs, comme Vivien Schmidt [3] ou Claudio Radaelli [4], mettent l'accent sur la notion de « discours » ou de « récits » de politiques publiques afin de souligner le fait que toute politique publique est porteuse d'une vision du problème à traiter ou du domaine concerné.

Ces travaux constituent un apport très important pour mettre en évidence la dimension cognitive et normative de l'action publique. Pour autant, la position qu'ils expriment est assez différente de celle défendue ici. Leur stratégie de recherche, en effet, consiste à se situer à côté du courant dominant les études de l'action publique, dans une sorte de logique de compromis [5], en insistant sur le fait qu'en plus des intérêts et des institutions, il faut prendre en compte les idées (ou les « discours ») pour analyser toutes les dimensions de l'action publique. Leur démarche consiste à considérer que, de même qu'il faut comprendre la logique des intérêts en compétition, il faut interpréter la logique de production des discours.

L'intérêt de cette posture de recherche est d'offrir une vision plus riche des variables qui permettent de comprendre la formulation des politiques publiques en proposant éventuellement des typologies en fonction de la domination de telle ou telle variable [6]. En revanche, le problème posé par cette approche par les idées est qu'elle ne peut rendre compte que difficilement de ce mécanisme par lequel les intérêts vont s'exprimer à travers des idées, qui constituent, de ce fait, la traduction des intérêts dans le champ du débat public, de même que les institutions constituent en quelque sorte des idées coagulées dans une configuration institutionnelle donnée. La thèse défendue ici, d'un certain point de vue, accorde une place plus importante aux intérêts que ne le font les approches par les idées, dans la mesure où elle considère que les idées n'existent pas sans les intérêts (les référentiels expriment la vision du monde des groupes dominants), de même que les intérêts n'existent qu'en tant qu'ils s'expriment à travers des matrices cognitives et normatives (qui expliquent le monde et disent comment il doit être).

Il faut alors revenir sur plusieurs débats autour de la notion de référentiel [7], qui concernent la relation de causalité entre idées et changement, la relation entre référentiel et domination, et enfin, la question du changement de référentiel.

1. Peter Hall, *Governing the Economy…*, *op. cit.*

2. Paul A. Sabatier, Hank Jenkins-Smith, « The Advocacy Coalition Framework : An Assessment », dans Paul A. Sabatier (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999.

3. Vivien A. Schmidt, *op. cit.*

4. Claudio M. Radaelli, art. cité.

5. Cf., sur ce point, John L. Campbell, « Pour convaincre les sceptiques : à propos des idées et des critiques de la théorie du choix rationnel », *Sociologie et sociétés*, 34 (1), printemps 2002, p. 35-50.

6. Cf. dans ce numéro l'article de Bruno Palier et Yves Surel.

7. Pour avoir une idée des débats suscités par cette notion, on peut se reporter à Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin (dir.), *op. cit.*

Idées et changement

La première controverse met en évidence une erreur que commettent de nombreux critiques de la notion de référentiel. Contrairement à ce qu'une vision simplifiée pourrait laisser penser, l'approche cognitive – telle qu'elle est conçue ici, en tout cas – ne fait pas des idées la cause du changement [1]. Lorsque l'on dit qu'un référentiel « s'impose », cela signifie qu'il exprime une situation face à laquelle les acteurs n'ont qu'une marge d'action limitée, parce qu'ils n'ont pas la possibilité de « remonter » au global.

En réalité, les causes de la transformation d'une politique publique sont infiniment plus complexes et, de toute façon, multidimensionnelles. En fait, c'est la question même de la relation causale entre idées et action publique qui conduit inévitablement à une impasse théorique et méthodologique [2]. C'est pourquoi la position défendue ici n'est certainement pas qu'un changement de référentiel pourrait expliquer, en lui-même, un changement de politique, mais que le changement de matrice cognitive exprime ce changement, ce qui signifie deux choses :

– l'émergence d'un nouveau cadre cognitif et normatif (constitué de nouvelles valeurs, de nouvelles injonctions normatives, de nouveaux algorithmes) constitue l'indice d'une transformation de la politique étudiée et l'analyse de ce référentiel permet de poser la question de l'articulation entre le changement de la politique étudiée et un changement plus global ;

– en même temps, la montée en puissance de ce nouveau référentiel va constituer une forme d'encadrement de l'action des acteurs. En ce sens, le référentiel constitue bien une contrainte pour les acteurs, à la fois parce qu'il transforme leur perception du monde vécu et disqualifie les anciennes visions du monde.

Pourquoi les acteurs se convertissent-ils finalement au nouveau référentiel ? On ne peut exclure, bien entendu, des « usages » stratégiques des nouvelles normes ou des nouvelles valeurs, en tant qu'elles peuvent contribuer à renforcer la position de tel ou tel partenaire dans la négociation [3]. Mais le processus le plus puissant est sans doute lié au fait que, dans une situation de transformation du contexte de sens, le coût représenté par le maintien d'une position calée sur l'ancien contexte de sens – et donc sur d'anciennes croyances – est de plus en plus élevé, parce qu'il suppose des mobilisations de ressources de plus en plus importantes pour défendre une position qui relevait, jusque-là, de l'évidence et dont on doit désormais démontrer la validité : l'évidence a en quelque sorte changé de camp, comme l'illustre parfaitement l'exemple des politiques de services publics ou les privatisations en France.

Le référentiel d'une politique publique n'est donc, en aucune façon, une structure « fluide » composée de croyances, de mythes [4] ou de formes rhétoriques mises en

1. Pascale Laborier, par exemple, affirme, dans sa critique de l'approche cognitive, que « rien n'indique que les transformations éventuelles soient imputables à un changement de paradigme, faisant d'une idéologie la cause d'un nouveau programme » (Pascale Laborier, « Historicité et sociologie de l'action publique », dans Pascale Laborier, Danny Trom (dir.), *op. cit.*, p. 428).

2. Comme le souligne, par exemple, John L. Campbell : « Lorsque nous nous demandons si une décision politique est motivée par des idées *ou* par des intérêts, nous posons mal la question » (John L. Campbell, art. cité, p. 45).

3. Cf., par exemple, Sophie Jacquot, Cornelia Woll (dir.), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004.

4. Cf., par exemple, Fabien Desage, Jérôme Godard, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'action publique », communication au colloque « Les idéologies des politiques territoriales », CRAPE/AFSP, Rennes, 4-5 mars 2004.

avant par les acteurs pour confronter leurs stratégies. On peut évidemment trouver des croyances, des mythes ou des procédés rhétoriques dans un référentiel, notamment chaque fois que l'on observe l'émergence d'une nouvelle politique [1]. Mais l'intérêt du concept de référentiel est d'aller plus loin que cette affirmation – de portée assez limitée – selon laquelle l'action publique est porteuse de croyances et de mythes : le référentiel d'une politique constitue, en effet, une structure cognitive et normative qui intègre les croyances des agents dans un cadre plus large – sectoriel et/ou global. Ainsi, la politique sociale mise en place en 1945 est-elle beaucoup plus qu'un ensemble de croyances : elle s'appuie sur une vision globale et cohérente de la question sociale dans la France de l'après-guerre [2], tout comme la politique culturelle de Malraux était la traduction, dans le champ de la culture, d'une certaine ambition gaulliste pour la France.

C'est pour cette raison que le référentiel constitue un outil d'articulation entre le niveau des structures sociales et le niveau des stratégies des acteurs : la relation global-sectoriel exprime le poids des structures tel qu'il se traduit dans une certaine vision du monde. C'est en cela – et en cela seulement – que l'analyse par le référentiel peut contribuer à faire l'histoire causale du changement de politique : non pas parce que le changement est causé par les idées, mais parce que la relation référentiel global-référentiel sectoriel exprime une relation de contrainte sur les agents, cette relation prenant la forme de la domination croissante d'une forme de « vérité » de plus en plus difficilement contestable, parce qu'elle se révèle la plus efficace pour donner du sens au monde vécu des agents.

Référentiel et domination

On comprend, de ce fait, que la relation global-sectoriel exprime aussi, contrairement à ce que suggèrent certaines critiques du modèle, une relation de domination, dans la mesure où elle représente, pour les individus, une dimension sur laquelle ils n'ont pas directement prise, qu'ils ne peuvent pas modifier à court terme dans le cadre de leurs stratégies sectorielles ou locales. De ce fait, le système d'explication du monde porté par le référentiel offre évidemment une place privilégiée aux acteurs ou aux groupes dont les intérêts s'intègrent le mieux dans le cadre cognitif et normatif dominant. Cette relation de domination ne signifie pas qu'il est impossible aux autres groupes de contester cette dissymétrie, mais qu'une telle tentative passe par la remise en cause des structures globales et, donc, la mobilisation de ressources économiques, organisationnelles et politiques importantes.

Pour autant, le concept de référentiel ne doit pas être assimilé à une simple forme d'idéologie, parce qu'il renvoie à une configuration cognitive plus précise que l'idéologie. Si l'on admet que l'idéologie est « la manière dont les individus, dans une société, conçoivent le sens de leurs pratiques, sens en fonction duquel ils sont constamment incités (voire, dans certains cas, contraints) à orienter leurs actions » [3], le référentiel est bien une forme d'idéologie. Mais cette forme est spécifique dans la mesure où le système de sens constitué par un référentiel n'est pas une vision du

1. *Ibid*., p. 7.

2. Cf. Bruno Palier, *Gouverner la Sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF, 2002.

3. Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 4e éd., 2002, p. 484.

monde en général, mais une vision de ce que doit être le contenu de l'action publique, le « pilotage » de la société. Ainsi, le « référentiel de marché », dont on considère qu'il constitue aujourd'hui le référentiel global en fonction duquel les politiques sectorielles doivent s'ajuster, ne s'identifie pas simplement à une forme d'idéologie néolibérale, mais constitue, en quelque sorte, une forme de traduction de cette vision du monde du point de vue du contenu et des formes de l'action publique.

Il en est de même du concept de paradigme, que beaucoup d'auteurs considèrent comme synonyme de référentiel. Là encore, la parenté est très proche, notamment pour ce qui concerne la relation entre les mécanismes de production du sens et les affrontements pour l'accession à une position dominante dans un domaine, un secteur, une discipline, le groupe dominant étant, en général, celui qui parvient à faire reconnaître le paradigme dont il est porteur (et réciproquement). Pourtant, là encore, l'association paraît risquée – même si elle est plus satisfaisante que pour la notion d'idéologie, beaucoup plus polymorphe –, parce qu'elle accroît le risque de surévaluer le caractère « scientifique » de l'action publique. Celle-ci n'a rien d'une science et les modalités d'invalidation d'un référentiel n'ont rien à voir avec un protocole expérimental…

On peut également rapprocher la notion de référentiel et celle de *doxa* introduite par Bourdieu : « La *doxa* est un point de vue particulier, le point de vue des dominants, qui se présente et s'impose comme le point de vue de l'universel ; le point de vue de ceux qui dominent en dominant l'État et qui ont constitué leur point de vue universel en faisant l'État » [1]. La notion de référentiel a en commun avec cette notion l'idée selon laquelle une vision du monde créée par des individus devient en quelque sorte « naturelle », dans le sens où elle ne fait plus (ou de façon limitée) l'objet de questionnement : « Si l'État est en mesure d'exercer une violence symbolique, c'est qu'il s'incarne à la fois dans l'objectivité, sous forme de structures et de mécanismes spécifiques, et aussi dans la "subjectivité" ou, si l'on veut, dans les cerveaux, sous forme de structures mentales, de schèmes de perception et de pensée. Du fait qu'elle est l'aboutissement d'un processus qui l'institue à la fois dans les structures sociales et dans les structures mentales adaptées à ces structures, l'institution instituée fait oublier qu'elle est issue d'une longue série d'actes d'institution et se présente avec toutes les apparences du naturel » [2].

Mais la notion de référentiel s'éloigne de la notion de *doxa* sur deux points. D'abord le référentiel n'est pas seulement l'expression de la vision du monde des dominants à travers l'exercice d'une violence symbolique d'État. Il est d'abord l'expression d'une nécessité incontournable de mettre en sens une société qui doit gérer son retournement sur elle-même. La relation entre référentiel et domination n'a donc pas cette dimension un peu mécanique que l'on retrouve chez Bourdieu – et surtout chez ceux qui ont cherché à mettre en œuvre les concepts qu'il a forgés. Cela tient au fait, c'est la deuxième différence liée à la première, que les politiques sectorielles sont des lieux de construction d'expertise permettant d'agir réellement sur le monde et de le transformer tout en régulant les désajustements entre les différents sous-systèmes sociaux. Autrement dit, les groupes dominant la société ou un secteur exercent leur domination à travers la reconnaissance du référentiel comme vrai, mais cette relation de domination n'épuise pas la totalité de la signification de l'action publique dans la société ou le secteur.

1. Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques*, Paris, Le Seuil, 1994 (Points), p. 128.
2. *Ibid.*, p. 107.

Le changement de référentiel

Le troisième débat concerne l'horizon temporel du concept de référentiel et, donc, la question du changement de cadre normatif et cognitif. Sur ce point, deux critiques principales doivent être discutées. La première porte en réalité sur une utilisation relâchée de cette notion qui consiste à considérer que chaque nouvelle mesure de politique publique constitue un changement de référentiel – ou que, inversement, il suffit de voter une loi pour changer le référentiel d'une politique [1]. La seconde critique pose la question de l'identification, de la mesure du changement de référentiel.

En réponse à la première critique, il faut affirmer que, si l'on veut préserver la qualité heuristique du concept (proposer un cadre d'explication du changement), il faut éviter ce type de démarche, qui est à la limite de la tautologie. Il y a changement de référentiel quand le code d'une politique se transforme à travers la mise en place d'un nouveau système d'explication et d'interprétation du problème (d'une nouvelle formulation du problème), de nouvelles solutions (appuyées sur de nouvelles relations causales), de nouvelles normes (modifiant la représentation de ce qui est souhaitable, désirable) avec, la plupart du temps, une remise en cause de la hiérarchie des groupes et des acteurs collectifs dans le secteur et même (on y reviendra) une modification des frontières du secteur.

Le référentiel, en tant que *Weltanschauung*, porteuse d'un projet de pilotage de la société ou d'un secteur n'est donc pas une structure fluide qui pourrait changer au gré des événements ou des stratégies des agents. L'une des raisons de cette non-fluidité réside dans le fait que, la plupart du temps, le référentiel d'une politique renvoie à une dimension *identitaire*, dans la mesure où il contribue à définir l'existence sociale d'un acteur collectif. On peut ainsi donner de multiples exemples de groupes dont l'existence professionnelle, mais aussi sociale, s'inscrit, de près ou de loin, dans un référentiel d'action publique : corps de la fonction publique, agriculteurs, enseignants, militaires, militants pour une cause dans le cadre d'une politique publique…

Pour mieux comprendre ces processus de passage d'un référentiel à un autre, il faut donc avoir à l'esprit que le référentiel d'une politique publique peut prendre deux formes, qui se superposent plus ou moins selon les cas. La première correspond à ce que l'on appellera un référentiel d'action publique. Il s'agit du cadre cognitif et normatif à partir duquel un problème social (la pollution, la délinquance, le chômage, les retraites, etc.) est formulé. La seconde dimension, que l'on appellera référentiel d'action collective, exprime la façon dont un groupe social (une profession, par exemple), en fonction de ses stratégies identitaires et de ses stratégies de pouvoir, entend définir les conditions de l'action publique dans un domaine donné.

La notion de référentiel désigne donc la part qui, dans la vision qu'un groupe a de lui-même, s'inscrit dans un processus d'action publique, soit parce que l'existence sociale de ce groupe est affectée par une politique publique (intermittents du spectacle, riverains d'une ligne de TGV, etc.), soit parce que ce groupe occupe une place centrale dans la définition d'un référentiel d'action publique (groupe professionnel ou syndical, comme dans le cas d'EDF, par exemple), soit parce qu'il est porteur d'une vision plus générale de l'action publique (on pourra alors parler de référentiel partisan).

1. De ce point de vue, il n'y a rien de pire pour l'auteur de cet article que d'être invité à participer à une commission ou un groupe d'étude afin de « changer le référentiel d'une politique »…

On voit bien qu'il y a des relations très fortes entre ces deux dimensions du référentiel d'une politique publique : souvent, le référentiel d'action collective d'un groupe dominant constituera le socle autour duquel sera construit le référentiel d'action publique. Mais cette relation sera plus ou moins forte, plus ou moins précise selon la nature des domaines d'intervention et le degré de structuration des secteurs, et les modalités d'entrée en crise des référentiels pourront donc être différentes.

La seconde critique met l'accent sur la difficulté d'identifier véritablement les moments de changement de référentiel. Elle considère que, lorsque l'on observe les transformations de l'action publique dans un domaine, il n'est pas possible de repérer des cycles, des phases ou des coupures bien définies qui correspondraient au basculement d'un référentiel (notamment au niveau global) à un autre. Ainsi, on pourra facilement montrer que des éléments de politique économique correspondant au modèle néolibéral existaient bien avant la révolution thatchérienne ou reaganienne, de même que bien des aspects du référentiel keynésien subsistent encore aujourd'hui [1]. L'une des discussions les plus argumentées dans ce sens est celle que l'on trouve dans la recherche de Christine Musselin sur les politiques universitaires. Selon elle, la transformation des universités françaises avec l'introduction de la politique contractuelle correspond bien à un changement de configuration et donc de changement structurel (non incrémental), mais qu'il ne correspond pas à un changement « paradigmatique » ou au passage d'un référentiel à un autre [2]. On ne reviendra pas sur la question du lien de causalité entre idées et pratiques (cf. *supra*) pour retenir l'argument principal de Christine Musselin : le changement qu'elle observe ne correspondrait pas au « remplacement » d'un référentiel par un autre. « Il n'y a donc pas eu de révolution paradigmatique, au sens où le référentiel précédent serait entré en crise et aurait ensuite été remplacé par un autre, totalement différent, mais agrégation, greffe d'un nouveau référentiel sur le précédent. » Et plus loin : « L'introduction des contrats d'établissement constitue un acte fort qui, même s'il a fallu plusieurs années pour qu'il produise complètement ses effets, représenta une rupture et imposa le passage d'un état A à un état B. Mais ce dernier n'est pas totalement différent de A ou, plus exactement, il conserve des éléments de A… » [3]

L'intérêt de ces observations est de mettre l'accent sur les risques d'une utilisation trop schématique de l'idée de changement de référentiel. Il ne fait, de ce point de vue, aucun doute qu'un changement de référentiel ne signifie pas que tous les aspects de l'ancienne politique vont disparaître comme par enchantement puisque, au contraire, on a souligné, à plusieurs reprises, qu'une partie centrale du rôle des médiateurs (cf. *infra*) se situe précisément dans l'articulation des anciennes et des nouvelles croyances. Il reste que, au-delà du bouillonnement des idées et des stratégies, il est nécessaire de repérer les changements des structures de sens. Si l'on veut comprendre les mécanismes de transformation du cadre de légitimation d'une politique, on est bien obligé, à un moment ou à un autre, de mettre en évidence le passage d'une structure de sens à une autre : et c'est ici qu'intervient la relation référentiel sectoriel/référentiel global.

1. Par exemple, pris dans l'actualité récente : la réunion organisée en France par le ministre des Finances pour imposer une baisse des prix de la grande distribution, ou encore le soutien apporté à certaines entreprises en difficulté comme Alstom. En même temps, l'énergie consacrée à justifier un tel soutien (notamment auprès des instances de l'Union européenne) est emblématique du changement du contexte de sens.

2. Christine Musselin, *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF, 2001, p. 183.

3. *Ibid.*, p. 186.

ET POURTANT… LE GLOBAL EXISTE

La question du global est sans doute celle qui fait l'objet des plus vifs débats dans les discussions sur l'analyse cognitive des politiques publiques. L'utilisation de cette notion est, en général, contestée sur deux plans, en partie contradictoires.

La première critique conteste l'existence même d'un niveau global d'interprétation du changement. Elle va naturellement de pair avec une posture méthodologique plutôt inductive, privilégiant l'étude des configurations d'acteurs locales et refusant la possibilité de rendre compte du changement à partir de la transformation de structures globales. La seconde critique admet l'existence d'un niveau global, mais conteste la possibilité d'identifier, de manière convaincante, une structure de sens reflétant ce niveau global, à supposer qu'il existe, et surtout les changements du global. On considère alors que, pour étudier les changements des discours des acteurs, il n'est pas nécessaire – pas possible en réalité – d'identifier un changement au niveau global. La notion de référentiel global n'apporterait donc rien de plus que la notion traditionnelle d'idéologie et ne correspondrait finalement qu'à une sorte « d'air du temps » dont le contenu et les frontières seraient trop vagues pour être utilisés dans une stratégie d'explication du changement. Comme les autres critiques, ces observations mettent en réalité l'accent sur une utilisation trop schématique et trop mécaniste des outils de l'analyse cognitive des politiques publiques.

On peut répondre à ces critiques à plusieurs niveaux. Au premier niveau, on peut montrer que, dans les phases de changement de politique publique, bon nombre des stratégies d'argumentation et de légitimation utilisées par les acteurs qui cherchent à provoquer le changement se développent au nom d'une rationalité globale. C'est ainsi que la politique agricole française a été réformée en France, au début des années 1960, en grande partie au nom d'impératifs liés à la modernisation de la société française, tout comme la réforme de la politique agricole commune se fait au nom d'exigences liées au coût des dépenses de la PAC par rapport au budget global de l'Union européenne. Dans un autre domaine, il est difficile de nier la relation entre la réforme des politiques de santé et des systèmes de protection sociale et les transformations globales du contexte général de l'action publique. De ce point de vue, on peut dire que l'Union européenne a contribué à rendre plus « visible » un niveau global, d'autant plus que ce dernier s'identifie de moins en moins à l'État nation. Mais il est vrai que l'on reste là dans une logique « d'usage du global » dans la mise à jour de stratégies d'acteurs, cherchant à délégitimer les positions des tenants de l'ancienne politique.

En revanche, il existe un second niveau de mise en évidence du global qui ne part pas d'un secteur ou d'une politique, mais prend en compte le caractère relativement coordonné du changement dans différents secteurs d'action publique. C'est alors que la notion de « global » devient vraiment nécessaire parce que, sans elle, une partie du changement de l'action publique devient inexplicable, dans la mesure où il est impossible de trouver un lien entre les changements qui affectent différentes politiques.

Ainsi, comment expliquer sinon qu'en France, au cours des années 1960, c'est la quasi-totalité des politiques qui a été affectée par des réformes visant à « moderniser » le fonctionnement des institutions du secteur ? On peut citer l'agriculture (avec les lois d'orientations de 1960 et 1962), la défense (avec la mise en place de la dissuasion nucléaire et la fin des guerres coloniales), l'éducation, la santé (avec la réforme Debré), l'équipement et l'aménagement du territoire, l'aéronautique, les transports, etc. Toutes ces réformes n'ont pas eu lieu en même temps, ni au même rythme. Elles

n'ont pas toujours posé les problèmes exactement dans les mêmes termes. Mais elles ont été, en général, portées par des acteurs qui ont développé une rhétorique similaire faisant référence à la « nécessité » de moderniser le pays.

Il est probable que cette visibilité du global était plus forte en France, compte tenu de poids de l'État et des corps de hauts fonctionnaires dans le fonctionnement de nombreux secteurs (sans compter le rôle d'institutions comme le Commissariat du plan, qui était explicitement de « penser » l'articulation du global et du sectoriel). Mais ce rapport au global existe partout sous la forme d'une tension qui exprime la nécessité du changement, cette nécessité étant exprimée, mise en sens par des acteurs identifiables dans différents secteurs. Comme la planète invisible qui, bien que n'étant pas encore découverte, influençait l'orbite des autres planètes, le global existe surtout par les effets de contrainte qu'il exerce sur les différentes politiques publiques. Le référentiel global exprime ainsi le fait que, comme le rappelle Pierre Favre, une grande partie de la société échappe à l'activité gouvernementale, soit parce qu'elle ne relève pas de décisions « identifiables » [1], soit parce qu'elle relève de « décisions » prises ailleurs que dans le champ politique [2].

Le référentiel global regroupe donc un ensemble de valeurs, de normes, d'algorithmes et d'images qui définissent un cadre général d'interprétation du monde (et des règles pour l'action publique) dépassant les limites d'un secteur, d'un domaine ou d'une politique. En ce sens, cette notion est très proche de celle de *Weltanschauung* (telle qu'elle est utilisée par Max Weber, par exemple), dans la mesure où le référentiel global renvoie à la fois à un monde perçu (à travers un mode d'interprétation du monde) et à un monde souhaité (avec la définition de règles d'action sur le monde).

Pour autant, le référentiel global ne constitue pas une structure cognitive et normative parfaitement unifiée qui s'imposerait de manière mécanique à l'ensemble des domaines de la vie sociale. Il comprend, au contraire, plusieurs niveaux d'interprétation cognitive et normative. On trouvera d'abord une sorte de « noyau dur » qui correspond au cœur de la vision dominante à un moment donné, articulé de manière très forte au niveau des valeurs (le *deep core* de Sabatier). Suivant les époques, il pourra s'agir d'une vision centrée sur une dimension politique (comme sous la Troisième République) ou économique (avec le tournant de l'après-guerre et le paradigme keynésien, socle de ce que l'on a appelé le « référentiel modernisateur » en France ou, plus récemment, avec le « référentiel de marché »). Mais ce noyau global comprend toujours une dimension de civilisation, dans la mesure où il exprime le rapport au monde d'une société à une époque donnée.

Au-delà de ce noyau, on trouve des éléments plus périphériques qui seront dans une relation plus souple avec le noyau dur (à savoir les aspects secondaires de Sabatier). C'est ici que les différences entre secteurs et, surtout, entre pays se feront le plus sentir. Pour cette raison, on peut affirmer que, si toutes les politiques de tous les pays développés seront probablement affectées par la montée en puissance du référentiel de marché, celle-ci ne produira évidemment pas les mêmes effets dans tous les pays et toutes les politiques. Par exemple, Bruno Palier montre bien comment la probléma-

1. Pierre Favre pose ainsi la question de savoir « qui gouverne les flux démographiques, la mobilité intergénérationnelle, les attirances religieuses, la production symbolique ? » (Pierre Favre, « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? », dans Pierre Favre, Jack Hayward, Yves Schemeil (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 266).

2. *Ibid.*

tique de la réforme des systèmes de protection sociale est différente suivant les pays (en fonction de voies de dépendance spécifiques), alors qu'elle répond à la même contrainte du nouveau cadre cognitif et normatif global [1]. Dans le secteur universitaire, alors même que l'on peut considérer que la réforme issue du « processus de Bologne » [2] s'inscrit bien dans un contexte global de transformation des relations entre l'université et les exigences que lui assigne la société, cette contrainte prend des formes différentes suivant les pays, en fonction de la place historique des établissements universitaires.

Cela signifie aussi que le global ne constitue pas une structure sans contradictions – qui constituent d'ailleurs une des principales sources de liberté pour les acteurs concernés. Ces contradictions sont particulièrement nettes entre les dimensions économiques, politiques et culturelles du référentiel global. Ainsi, le noyau dur du référentiel de marché comprend à la fois une vision de l'économie structurée autour de la liberté d'entreprise, de la valorisation des effets bénéfiques de la concurrence et de l'abaissement des barrières aux frontières, une vision du rôle de l'État fondée sur la limitation de son intervention et sur l'efficacité supérieure du marché sur les services publics [3], mais aussi une vision de la société fondée sur l'exaltation de la liberté, de la responsabilité individuelle et de la démocratie. Il est facile de montrer que ces deux dimensions sont à la fois articulées (à travers des notions comme celle de liberté et responsabilité individuelle) et contradictoires (peut-il y avoir un marché sans État ? Qu'est-ce que la liberté sans protection ?).

Plusieurs questions doivent être mentionnées ici, qui concernent à la fois l'étendue et la temporalité de ce cadrage cognitif et normatif global. Sur le premier point, il faut remarquer que le rapport à un référentiel global ne constitue évidemment pas la seule source des contraintes qui pèsent sur le changement de politique. Ainsi, la nouvelle politique de lutte contre l'insécurité routière en France ou le renforcement de certaines mesures de protection de l'environnement ne s'expliquent pas directement par l'émergence du nouveau référentiel global. En revanche, le changement de référentiel contribuera certainement à influencer les formes de construction du problème et des solutions. La seconde question est celle d'une éventuelle remise en cause du référentiel de marché qui s'est s'imposé depuis les années 1970. Puisque l'on est à peu près certain que cette remise en cause se produira un jour, on peut se demander si un processus « invisible » d'émergence d'une autre vision du monde « post-néolibérale » ne serait pas en cours actuellement. Le problème est que l'on ne voit pas, pour l'instant, quels seraient les indices significatifs d'une telle évolution, ni à quels

1. Cf. Bruno Palier, Lou Mandin, « L'Europe et les politiques sociales : vers une harmonisation cognitive des réponses nationales », dans Christian Lequesne, Yves Surel (dir.) *L'intégration européenne : entre dynamique institutionnelle et recomposition de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

2. Pauline Ravinet, « Studying the Genesis of a Recent Political Process in European Higher Education : The Bologna Process "Towards an European Higher Education Area" », communication présentée au 4e colloque du Réseau d'analyse pluridisciplinaire des politiques éducatives (RAPPE), Institute of Education, Londres, mars 2003. Cf. aussi Antoine Megie, Pauline Ravinet, « Contrainte de coopération intergouvernementale et processus d'européanisation. La construction des espaces européens de l'enseignement supérieur et de la justice », contribution à la journée d'études de l'école doctorale de l'Institut d'études politiques de Paris, « Européanisation des politiques publiques et intégration européenne » (à paraître chez L'Harmattan, dans la collection « Logiques politiques »), < http://www.sciences-po.fr/recherche/forum_europeen/prepublications/papiers. htm>.

3. Cf. Charles-Albert Michalet, *Qu'est-ce que la mondialisation ?*, Paris, La Découverte, 2004, p. 98-99.

changements fondamentaux du monde cette émergence d'un nouveau référentiel global correspondrait.

Le global, comme cadre de référence, constitue donc un lieu de décodage du réel d'où va émerger une vision dominante ne s'imposant pas comme une « pensée unique », mais comme un contexte de sens, qui n'empêchera ni les conflits ni les débats, ni les incertitudes. De ce fait, évoquer la montée en puissance d'un « référentiel de marché » ne signifie pas que tous les pays et tous les secteurs de politiques publiques vont se convertir mécaniquement à l'idéologie libérale la plus pure, mais que les politiques publiques de tous les États vont, d'une façon ou d'une autre, connaître un processus de reconstruction cognitive et normative, ne serait-ce que pour justifier la poursuite de politiques antérieures qui sont menacées d'être frappées d'illégitimité. On retrouve ici le processus d'inversion de la charge de la preuve ou de renversement de l'évidence. C'est ainsi que les autorités françaises ont dû batailler ferme pour faire reconnaître la spécificité des biens culturels ou des « services publics à la française ». De ce point de vue, la célèbre formule « le livre n'est pas un produit comme les autres » constitue un raccourci saisissant de ce processus de renversement du cadre de légitimation [1].

Enfin, il faut ajouter que le référentiel global ne se « voit » pas seulement à travers des procédés indirects comme ceux que l'on a détaillés ici. Il est possible de repérer des lieux qui correspondent à ce que Bruno Jobert a identifié comme des « forums », au sein desquels des acteurs vont en quelque sorte « incarner » le référentiel global en contribuant à produire les cadres de connaissance et d'action publique propres à une époque. Ainsi, en France, dans les années 1960, on peut identifier des économistes comme Claude Gruson, Pierre Massé et d'autres qui ont œuvré, au sein de lieux facilement identifiables (l'INSEE, le Commissariat du Plan, la Direction de la prévision au ministère des Finances) [2]. En ce qui concerne le référentiel de marché, les économistes de l'École de Chicago, puis les experts de la Banque mondiale, du FMI ou de l'OCDE ont animé les forums au sein desquels ont été mis en sens les éléments du référentiel de marché. L'ouvrage d'Yves Dezalay et Bryant G. Garth propose ainsi une vision saisissante de la montée en puissance des économistes néo-conservateurs à partir de l'École de Chicago. Alors que ces derniers étaient relativement marginaux dans les années 1960, ils vont réussir à mobiliser des ressources symboliques fortes fondées sur leur maîtrise de la modélisation mathématique de l'économie, qui coïncide avec la crise du modèle keynésien, le développement des réseaux financiers internationaux et la remise en cause du rôle d'institutions comme le FMI ou la Banque mondiale, le tout débouchant sur le passage du « consensus keynésien » des années 1960 au « consensus de Washington » des années 1980 [3].

1. Cf. Yves Surel, *L'État et le livre. Politiques publiques du livre en France*, Paris, L'Harmattan, 1997.

2. Ceux que Lucien Nizard avait identifiés comme « la communauté des planificateurs ». Cf. François Fourquet, *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du Plan*, Paris, Recherches, 1980 (Encres) ; Aude Terray, « Des francs-tireurs aux experts : l'organisation de la prévision économique au ministère des finances (1948-1968) », thèse EHESS, juin 2001.

3. Yves Dezalay, Bryant G. Gath, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris, Le Seuil, 2002, p. 146 et, plus généralement, chap. V.

LA NOTION DE SECTEUR SE RÉFÈRE À UNE *LOGIQUE D'ACTION PUBLIQUE* PLUS QU'À UNE RÉALITÉ FIGÉE

La notion de secteur n'est pas propre au modèle d'analyse cognitive. La plupart des définitions de l'action publique y font référence, soit explicitement [1], soit implicitement. En réalité, même si dans la littérature, notamment américaine, une politique se définit d'abord comme le traitement d'un « problème » par les autorités gouvernementales, les politiques publiques constituent aussi, la plupart du temps, une forme d'institutionnalisation plus ou moins poussée de la division du travail gouvernemental. Chaque politique (agricole, sociale, de la santé, de l'enseignement, de la défense, de l'environnement, etc.) tend ainsi à délimiter un domaine spécifique d'intervention publique et l'organisation du champ scientifique tend d'ailleurs à reproduire ce découpage, puisque l'on aura des spécialistes des politiques sociales, de défense, de l'environnement ou des politiques agricoles. Plus généralement, on voit se multiplier dans la littérature portant sur l'action publique au sens large les notions destinées à circonscrire des espaces d'interaction significatifs : champ, configuration, système d'action, réseau d'action publique, communauté de politiques publiques, forum, arène, etc. Les critiques faites à l'encontre de cette notion de secteur reposent sur le fait que cette conception de l'action publique conduirait à rigidifier à l'excès les frontières des politiques publiques et à surestimer la cohérence des espaces au sein desquels elles se développent. Et de fait, ces critiques viennent rappeler, à juste titre, les limites d'une utilisation trop rigide de cette notion.

Cette vision de l'action publique comme se déployant au sein de secteurs bien identifiés porte la marque de la situation française, dans laquelle – au moins pour les domaines d'action traditionnels –, à chaque politique, à chaque domaine, s'identifie un corps ou, au moins, un groupe de fonctionnaires relativement identifiable et stable qui va revendiquer l'exclusivité du traitement des problèmes entrant dans son champ de compétence [2]. Pourtant, l'approche sectorielle nous paraît indispensable – à condition, là encore, de ne pas en faire un usage trop mécanique – pour deux raisons au moins : elle correspond à une logique fondamentale de l'action publique ; elle est incontournable pour rendre compte de la contrainte du changement.

Une logique fondamentale

L'approche sectorielle permet tout d'abord de rappeler que *toute politique publique correspond à une opération de découpage du réel à travers laquelle va être identifiée et « formatée » la substance des problèmes à traiter* (les questions de sécurité, les relations avec l'extérieur, l'évolution des taux de change, etc.) ou la nature des populations concernées (les agriculteurs, les fumeurs, les artisans, les pays du Sud, etc.), les deux pouvant évidemment se recouper. Sous cet angle, le secteur apparaît, dans un premier temps, comme l'objet ou la cible des politiques publiques, et sa définition renvoie clairement aux études sur la formation de l'agenda des politiques publiques, puisque les différents secteurs de politiques publiques correspondent à une forme institutionnalisée de l'agenda.

1. Par exemple, Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, p. 130.
2. Cf., par exemple, Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 1986.

Cette opération de découpage de la réalité est au cœur de l'action publique parce qu'elle seule permet la mobilisation d'une expertise légitime, car fondée sur un savoir spécialisé susceptible de définir des modes d'action en fonction d'un diagnostic sur les problèmes et l'élaboration de solutions. Toutes les politiques publiques, sans exception, finissent donc par prendre la forme d'un espace de connaissance spécialisée, dont l'exclusivité va être revendiquée par des groupes d'experts.

En même temps, ces savoirs experts ne vont pas se déployer dans un espace social vierge. Dans chaque domaine, les processus de production d'expertise font intervenir des acteurs individuels ou collectifs qui entrent en concurrence avec l'administration ou même s'approprient le quasi-monopole de la connaissance experte [1]. Suivant les cas, ces groupes peuvent être très institutionnalisés (sous forme d'associations professionnelles, par exemple) ou plus dispersés (comme dans le cas des mouvements relevant du phénomène NIMBY [2]). C'est ici que la notion de secteur recoupe les notions évoquées plus haut, qui, toutes, mettent l'accent sur les interactions entre différents systèmes d'action plus ou moins structurés par des règles, des valeurs ou des normes, portées par des groupes ou des acteurs sociaux et se caractérisant par une plus ou moins grande autonomie institutionnelle et cognitive.

Le secteur, que l'on peut définir comme une structuration verticale de rôles sociaux (en général, professionnels) [3], qui incarnent des règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation de frontières, apparaît donc comme la vision de ces systèmes d'action du point de vue de l'action publique : il s'agit d'une configuration d'acteurs qui entretiennent des relations de conflit ou de coopération, ces relations se déployant dans un cadre cognitif et normatif délimitant l'objet et le contenu d'une politique publique. De manière plus simple, on peut dire qu'un secteur est constitué par un ensemble de problèmes associés de manière plus ou moins institutionnalisée à certaines populations [4].

Les « frontières » du secteur, ainsi que la définition des activités qui en font partie, constituent donc, en elles-mêmes, un enjeu pour les différentes catégories d'acteurs qui participent à la définition et à la mise en œuvre de la politique considérée : ainsi, dans quelle mesure la recherche doit-elle être intégrée dans le secteur de l'enseignement supérieur ? Les tâches de maintien de l'ordre ou de lutte contre le terrorisme font-elles partie des missions de l'armée ? Quelle est la place des actions de prévention dans les politiques de santé ?… Tous ces débats sont au cœur des processus de *policy-*

1. Précisons que ce savoir n'est pas nécessairement un savoir strictement académique ou technocratique, mais est, en général, aussi le résultat de mobilisations sociales, d'interactions politiques. La nature de cette expertise n'est en tout jamais purement « scientifique ».

2. « *Not In My Backyard* » : Pas Dans Mon Jardin. Le terme NIMBY qualifie des discours et des pratiques de plus en plus fréquentes d'opposition de populations riveraines à l'implantation ou à l'extension d'une nouvelle installation dans leur voisinage : entreprise, décharge, parc à conteneurs, axe de communication, centre d'accueil pour demandeurs d'asiles ou lieu d'aide aux toxicomanes, etc.

3. Cf. l'article « secteur », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *op. cit.*

4. Il faut souligner que cette prise en charge de certaines populations à partir du découpage d'un problème a des conséquences importantes du point de vue de leur relation à l'État et, plus généralement, de leur citoyenneté (cf. Sophie Duchesne, Pierre Muller, « Représentations croisées de l'État et des citoyens », dans Pierre Favre, Jack Hayward, Yves Schemeil (dir.), *Être gouverné…*, *op. cit.*). Cf. également Sophie Duchesne, *Citoyenneté à la française*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, notamment p. 224 et suiv.

making, avec notamment une traduction très concrète dans la nomenclature budgétaire, les affectations de crédits et l'organisation des services.

En définitive, sous la catégorie de « secteur d'intervention » se dissimulent de nombreux cas de figure, qui vont de l'existence d'un domaine d'activité relativement délimité, correspondant à une profession assez bien identifiée, auquel correspondent un ministère et une politique à peu près stables – agriculture, défense, éducation –, à des situations beaucoup plus floues dans lesquelles une politique publique ne correspond pas à un domaine d'activités clairement identifiables exercées par un groupe bien précis – ainsi en est-il des politiques de l'environnement ou de lutte contre le chômage. C'est particulièrement net dans le cas des politiques européennes, pour lesquelles il faut, comme le montre bien Andy Smith, à chaque fois « mettre en lumière les arènes et les processus de médiation intersectorielle au sein du gouvernement de l'Union européenne » [1].

La contrainte du changement

La seconde raison qui rend cette notion de secteur incontournable est cohérente avec la théorie du changement que l'on veut affirmer ici. Pour analyser, dans la perspective évoquée ci-dessus, la relation complexe entre nécessité du changement et liberté des acteurs, la relation entre le niveau global et le niveau sectoriel (pas nécessairement un secteur bien institutionnalisé) est indispensable. S'il y a détermination ou, si l'on préfère, contrainte vers un changement « inéluctable », c'est parce qu'à un moment donné, le décalage devient trop grand entre le mode de régulation d'un secteur et les transformations perçues du global. D'où ce sentiment, d'abord minoritaire puis de plus en plus partagé, que « les choses ne peuvent plus durer » et même, à partir d'un certain degré de décalage, que le monde a perdu son sens, parce que les recettes qui marchaient si bien à une époque ne fonctionnent plus. Le secteur constitue donc l'espace où des agents vont prendre conscience de ce décalage et entrer en relation (de coopération, d'affrontement, de domination) pour la (re)définition des objectifs de la politique concernant leurs intérêts.

En outre, contrairement à ce qu'une vision appauvrie de l'analyse cognitive peut laisser penser, la production du référentiel d'une politique publique est loin de n'être qu'un processus intellectuel dans lequel vont s'affronter des idées sur le monde, sur les causes et les effets du changement. Le référentiel d'une politique renvoie avant tout à des processus identitaires qui concernent l'existence même des individus ou des groupes concernés (voir, par exemple, le débat sur l'enseignement). Ce travail sur le sens peut induire des bouleversements considérables, voire la disparition de groupes en tant que tels. Or, ce mécanisme identitaire se situe toujours dans un espace ou un champ donné, qui est souvent un espace professionnel, mais pas toujours. Même si les « cibles » des politiques sont souvent des individus non constitués en groupes (les jeunes, les personnes âgées, les automobilistes, les assurés sociaux, etc.), les politiques correspondantes vont constituer des espaces au sein desquels des acteurs vont jouer leur identité sociale et professionnelle à travers la définition de ces politiques.

La difficulté à laquelle les responsables politiques sont confrontés est alors liée à la contradiction entre cette logique de sectorisation de l'expertise publique et le caractère non sectoriel de la plupart des problèmes. C'est ce qui explique cette tentative

1. Andy Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne…*, *op. cit.*, p. 88.

constante des gouvernements pour dépasser la sectorialité en mettant en place des stratégies intersectorielles (en essayant d'obtenir la collaboration d'acteurs de différents secteurs, comme dans le cas des politiques de prévention de la délinquance, dans le cadre desquelles vont – avec difficulté – collaborer des responsables de la police, de l'éducation de l'action sociale, de l'action économique, etc.) ou transectorielles, en définissant des politiques qui ne s'identifient pas à un secteur, mais qui doivent s'intégrer dans l'ensemble des secteurs existants. C'est le cas des politiques d'égalité homme-femme (*gender mainstreaming*) [1] ou des politiques de réforme administrative. Paradoxalement, l'efficacité limitée de toutes ces politiques constitue une bonne illustration de la puissance des mécanismes de sectorisation de l'action publique…

LES MÉDIATEURS EXPRIMENT LA RELATION GLOBAL/SECTORIEL

On en vient finalement à ce qui constitue le cœur du mécanisme d'articulation entre la contrainte de structures globales et la marge de jeu des acteurs d'une politique. Cette relation est incarnée dans le travail sur le sens accompli par des acteurs – individuels ou collectifs – qui élaborent la vision d'un domaine d'action publique, ce qui inclut la définition des objectifs d'une politique, mais aussi de la place, de l'identité des groupes concernés par cette politique dans le contexte de sens global. Une fois de plus, cette notion n'est pas propre à l'approche développée ici, puisqu'elle rejoint des travaux nombreux dans la littérature sur l'action publique. On peut rappeler ici les notions, évoquées plus haut, de *skilled actors* [2], *policy brokers* [3], de traducteur [4] ou de transcodeur [5]. En réalité, la recherche des agents qui, en raison d'une capacité à se situer à cheval entre deux configurations et donc entre deux univers de sens, sont capables de parler deux langages, ou de décoder le langage d'un monde dans un autre monde (ou d'un champ), constitue un passage obligé de toute analyse du changement de politique publique.

Ce qui caractérise les *médiateurs*, tels qu'on cherche à les définir ici, est leur capacité à faire le lien entre deux espaces d'action et de production du sens spécifiques : le global et le sectoriel. Comme on l'a vu, ces deux espaces se définissent par des horizons et des temporalités différentes : le rapport au temps et à l'espace n'y est pas le même. Les médiateurs sont donc les agents qui vont incarner la relation complexe entre les contraintes du global et l'autonomie du sectoriel. C'est en cela qu'ils sont les médiateurs du changement.

Si l'on admet ce point de départ, le repérage des médiateurs se heurte à plusieurs obstacles. Le premier danger consiste à identifier les médiateurs aux acteurs qui se

1. Cf. Sophie Jacquot, « Sequences of Policy Change : European Gender Equality Policies and the Emergence of the Gender Mainstreaming Principle (1989-1996) », ECPR General Conference, Marburg, 18-21 septembre 2003. Cf. aussi Isabelle Bruno, Lou Mandin, Sophie Jacquot, « L'"Européanisation" saisie par son instrumentation : Benchmarking, Mainstreaming & MOC… Boîte à outils ou boîte de Pandore ? », contribution à la journée d'études de l'école doctorale de l'Institut d'études politiques de Paris, « Européanisation des politiques publiques et intégration européenne » (à paraître chez L'Harmattan, dans la collection « Logiques politiques »), < http://www.sciences-po.fr/recherche/forum_europeen/prepublications/papiers. htm >.

2. Cf. Neil Fligstein, « Social Skill and the Theory of Fields », cité.

3. Cf. Paul Sabatier (dir.), *op. cit.*

4. Cf. Michel Callon, art. cité.

5. Pierre Lascoumes, « Rendre gouvernable… », cité.

désignent eux-mêmes comme les initiateurs de la politique que l'on étudie. Ni le ministre, ni le haut fonctionnaire, ni le dirigeant du groupe professionnel le plus concerné par la politique n'ont une vocation automatique à être les médiateurs du changement. On est alors confronté à ce qui constitue l'une des principales difficultés de la notion de médiateur, soulignée par plusieurs critiques, qui rejoint évidemment les débats sur la pertinence même de la notion de secteur. En effet, les acteurs qui participent au jeu conduisant à la formulation des politiques sont, en général, si nombreux et interagissent à des niveaux et à des registres si différents qu'il semble impossible de distinguer le ou les agents qui jouent le rôle central de production du nouveau référentiel sectoriel en phase avec le référentiel global. En fait, la question se pose même de savoir si la recherche de ce groupe d'acteurs doit être un objectif de l'étude [1].

Pour répondre à cette question, il faut commencer par distinguer deux catégories d'agents qui vont en quelque sorte se partager la fonction de médiation : appelons-les « experts » et « praticiens ». Les experts ont pour caractéristique de ne pas être en prise directe avec la formulation des politiques : universitaires, spécialistes auprès des organisations internationales ou des différents *lobbies* qui participent à la définition des politiques à travers différentes formes de pression, de consultation… Leur rôle est important dans la mesure où ils contribuent à définir le cadre cognitif – et, en réalité, normatif, les deux dimensions ne sont pas séparables – des politiques. Ce sont eux, en particulier, qui fabriquent les algorithmes constituant la pierre angulaire sur laquelle pourront s'appuyer les stratégies de légitimation des nouvelles politiques parce que ce sont ces schèmes de causalité qui expriment de la façon la plus explicite la contrainte des structures. Comme le montre Ève Fouilleux dans son étude de la réforme de la politique agricole commune [2], les experts produisent donc les outils intellectuels (cognitifs et normatifs) qui confèrent une forme d'inéluctabilité aux nouvelles politiques, parce qu'elles sont appuyées sur un décryptage de l'état du monde et de ses transformations.

Bien entendu, les experts se retrouvent aussi bien au niveau global qu'au niveau sectoriel, même si la distinction est parfois difficile. Ainsi, les économistes de l'École de Chicago [3], les experts de la Banque mondiale, du FMI et de l'OCDE ont joué un rôle stratégique dans la définition des algorithmes qui, tout à la fois, prenaient acte des transformations du monde (la globalisation des marchés et des circuits financiers) et proposaient des moyens d'action pour faire face à ces transformations (éliminer les obstacles au commerce et réformer l'État). Ce travail est alors relayé au niveau de chaque secteur ou de chaque domaine avec la production d'algorithmes sectoriels concernant l'éducation [4], la santé, l'égalité entre hommes et femmes, la protection sociale, l'agriculture, l'environnement… Cela signifie que, à leur niveau, les experts

1. On notera, en passant, que la réponse à cette question a des conséquences importantes sur le rôle de l'entretien dans la recherche des processus de médiation.

2. Cf. Ève Fouilleux, *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003, notamment le chap. 4, « Les économistes scientifiques et la PAC ». Cf. également Alexandra Jönsson, Pierre Muller, « Le rôle de l'expertise dans l'élaboration des politiques publiques : une dynamique européenne ? », communication au colloque « Les sciences de l'action publique : genèses, pratiques et usages », AFSP/CERAT, Grenoble, 28-30 septembre 2004.

3. Cf. Yves Dezalay, Bryant G. Gath, *op. cit.*

4. Par exemple, le rôle d'institutions comme la Banque mondiale dans les politiques éducatives, notamment dans les pays du Tiers Monde, a été très important au cours de la dernière décennie.

sectoriels contribuent à renforcer, voire à modifier, la structure cognitive et normative du référentiel global.

Les praticiens ne sont pas à proprement parler des experts parce que leur rapport à la production du sens et à l'action n'est pas le même : acteurs politiques, hauts fonctionnaires, dirigeants d'entreprise, responsables d'organisations professionnelles, syndicales ou de mouvements sociaux, leur modalité d'action ne consiste pas à théoriser le nouvel état du monde, mais à agir sur le changement [1]. Pour autant, leur action, la définition de leurs stratégies organisationnelles ou politiques consistent, pour une bonne part, à mobiliser des ressources cognitives et normatives définies ou popularisées par les experts. Les exemples les plus caractéristiques de ce point de vue sont ceux de Ronald Reagan et de Margaret Thatcher. Les praticiens opèrent en quelque sorte la fusion entre la dimension cognitive et la dimension des intérêts, qui fait que les intérêts des groupes qu'ils représentent ne sont plus séparables d'une lecture « vraie » des changements du monde.

Bien entendu, les processus de fusion varient de manière considérable selon les situations. D'une part, la frontière experts/médiateurs n'est jamais aussi nette : certains experts participent directement à l'action (Pascal Lamy, Allan Greenspan, Claude Allègre, etc.) et, à l'inverse, certains acteurs praticiens participent plus ou moins directement à l'élaboration du nouveau cadre de référence (de Gaulle, Edgar Pisani, Margaret Thatcher, Jacques Delors [2] en sont de bons exemples). D'autre part, la temporalité de l'intervention des deux catégories n'est pas figée et il n'est pas rare que l'ordre soit inversé, les praticiens agissant avant que leur action soit en quelque sorte théorisée. Le processus de médiation prend donc la forme d'une interaction entre des agents, dont les pratiques relèvent de logiques différentes. Plusieurs configurations d'acteurs sont alors possibles et c'est sans doute ce qui explique, en partie, les débats sur la visibilité des médiateurs. Au moins trois cas de figure peuvent ainsi être *a priori* distingués :

– On peut repérer un « acteur providentiel », qui, compte tenu de son profil, va combiner un travail d'analyse et des responsabilités importantes dans l'action. Il va alors associer son nom à la réforme politique. C'est une situation exceptionnelle et, lorsque l'on entre dans les détails de l'enquête, il y a de fortes chances que l'on puisse montrer que cet acteur ne s'identifie pas à la totalité du processus de médiation.

– Dans un second cas, on peut repérer un groupe d'agents relativement bien identifiable, qui va à la fois théoriser le changement et le prendre en charge dans l'action. C'est typiquement le cas du Centre national des jeunes agriculteurs à la fin des années 1950, dont les dirigeants ont tout à la fois formulé la « nécessité » du changement et l'ont pris en charge en négociant avec le gouvernement, tout en prenant le pouvoir au sein des organisations professionnelles. Mais là encore, même si ce groupe est bien identifiable, la fonction de médiation est nécessairement exercée en relation avec d'autres acteurs, qui vont, de ce fait, apporter leur contribution au processus. C'est ici que les concepts de forum et d'arène peuvent se révéler particulièrement utiles [3].

1. Tout comme pour la catégorie des experts, on a regroupé sous la notion de praticiens des groupes qui, dans l'étude d'une politique spécifique, doivent être distingués pour comprendre de manière approfondie un processus de changement. C'est le cas notamment des élites administratives et des politiciens (cf. Ève Fouilleux, *op. cit.*, p. 199 et suiv.).

2. Jacques Delors, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004.

3. Cf. Bruno Jobert, « Introduction : le retour du politique », cité.

– Le troisième cas correspond à une situation où l'on ne peut repérer ni un acteur, ni un groupe qui incarnerait l'essentiel du processus de médiation. Ce processus résulte alors d'une multitude d'interactions entre de nombreux agents, qui ne forment pas un groupe à proprement parler. On peut alors parler d'un « champ » ou d'un « espace » de médiation [1].

De ce point de vue, on peut donc dire que, plus que l'identification des médiateurs, l'important est de comprendre le fonctionnement des processus de médiation, entendus comme processus d'articulation entre des logiques de sens et d'action globales et sectorielles. Sauf que le processus de médiation, encore une fois, ne correspond pas seulement à un processus intellectuel, à un « simple » travail sur les mots et sur le sens. Cette fonction de recodage cognitif et normatif renvoie aussi à une dimension identitaire, ce qui signifie que, au-delà du travail sur le sens, c'est l'existence des groupes concernés, leur statut de dominant ou de dominé qui sont en jeu. Les processus de médiation sont donc souvent, contrairement à ce qu'une vision édulcorée de la situation pourrait laisser penser, d'une violence extrême, justement parce qu'ils mettent en jeu l'existence même des acteurs concernés ou, en tout cas, leur statut économique et social.

**

Récapitulons maintenant la thèse développée dans cet article. L'analyse cognitive s'efforce de construire une théorie du changement qui tente de mettre à jour les mécanismes concrets par lesquels se combinent les effets de structure qui contraignent les acteurs et la liberté dont bénéficient ces derniers dans les relations qu'ils entretiennent avec d'autres acteurs dans le cadre de la formulation et de la mise en œuvre des politiques. Dans cette perspective, le concept de référentiel constitue un outil intermédiaire pour penser à la fois l'autonomie des acteurs (parce que celle-ci s'exprime par le fait qu'ils « travaillent » le cadre cognitif et normatif dans lequel ils agissent, en contribuant à rendre le réel à la fois plus intelligible et plus « désirable ») et les contraintes qui encadrent leur action (passant par le « sentiment d'inéluctabilité » du changement de ce cadre cognitif et normatif, qui apparaît, peu à peu, comme une donnée irréductible, incontournable).

L'analyse cognitive des politiques propose donc une conception globale du changement de l'action publique qui repose sur trois hypothèses :

– le changement des politiques publiques est le résultat d'une tension entre une dimension structurelle, qui exprime le poids des logiques à long terme telles qu'elles se traduisent dans les institutions, et une dimension de l'action qui exprime la marge de jeu dont disposent les acteurs des politiques publiques en fonction de leur capacité propre à mobiliser des ressources et à mettre en œuvre des stratégies spécifiques ;

– le concept de référentiel permet de rendre compte de cette tension dans la mesure où il exprime à la fois les contraintes des structures – à travers un ensemble de cadres cognitifs et normatifs qui pèsent sur l'action des acteurs et limitent leur marge d'action – et le travail de production cognitive et normative de ces mêmes acteurs, qui leur permet d'agir sur les structures ;

– il est possible d'identifier les agents qui, selon des modalités pouvant être différentes, vont prendre en charge cette tension entre le global et le sectoriel en inscri-

1. Cf. Bruno Palier, *Gouverner la Sécurité sociale…*, *op. cit.*

vant dans leur champ ou leur secteur d'action des pratiques qui seront porteuses de sens à travers la définition d'un nouveau référentiel [1].

Pierre Muller est directeur de recherche au CNRS, chercheur au Centre de recherche politique de Sciences Po (Cevipof). Il a notamment publié (avec Bruno Jobert), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987 (Recherches politiques) ; (avec Yves Surel) *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 2e éd., 2000 (Clefs) ; *Les politiques publiques,* Paris PUF, 5e éd., 2003 (Que sais-je ?) ; (avec S. Duchesne) « Représentations croisées de l'État et des citoyens », dans Pierre Favre, Jack Hayward, Yves Schemeil (dir.), *Être gouverné. Études offertes à Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003. Ses thèmes de recherches portent sur l'analyse cognitive des politiques publiques et les relations entre action publique, démocratie et citoyenneté (Pierre Muller, Cevipof, 98, rue de l'université, 75007 Paris <pierre.muller@sciences-po.fr>).

RÉSUMÉ/ABSTRACT

ESQUISSE D'UNE THÉORIE DU CHANGEMENT DANS L'ACTION PUBLIQUE. STRUCTURES, ACTEURS ET CADRES COGNITIFS

L'analyse cognitive des politiques publiques propose une théorie du changement qui tente de mettre à jour les mécanismes concrets par lesquels se combinent les effets de structure qui contraignent les acteurs et la liberté dont bénéficient ces derniers dans les relations qu'ils entretiennent avec d'autres acteurs dans le cadre de la formulation et de la mise en œuvre des politiques. Dans cette conception, le concept de référentiel permet de rendre compte de cette tension, dans la mesure où il exprime à la fois les contraintes des structures, à travers un ensemble de cadres cognitifs et normatifs qui pèsent sur l'action des acteurs et limitent leur marge d'action, et le travail de production cognitive et normative de ces mêmes acteurs qui leur permet d'agir sur les structures.

AN ATTEMPT AT THEORISING CHANGE IN THE FIELD OF PUBLIC ACTION : STRUCTURES, ACTORS AND COGNITIVE FRAME

Cognitive analysis delineates a theory of change that tries to address the concrete mechanisms by which structure effects combine – these limit the actors' leeway in the process of formulating and setting up policies. The concept of referentiel then helps highlighting this tension since it both revels structural constraints – the set of cognitive and normative frames that weigh on the actors and limit their freedom of action – and cognitive and normative production that enables the actors to act upon structures.

1. Je remercie mes nombreux collègues (notamment les chercheurs et les doctorants du Cevipof) qui, par leurs remarques et leurs précieux conseils, m'ont aidé au cours de la rédaction de cet article.