Sophie Duchesne, Pierre Muller :
« L'articulation entre *policy* et *politics* : vers un cadre d'analyse »

Introduction

Sophie Jacquot : Bonjour à tous. Ce séminaire a pour vocation de devenir le lieu de rassemblement de tous les membres du laboratoire. L'idée principale qui nous a guidés, c'est qu'il y a deux types de séance : d'abord, des séances qui sont consacrées aux travaux des membres du labo, et ensuite des séances plus spécifiques sur l'interrogation *policy/politics* au prisme des travaux individuels des chercheurs du centre. On essayera notamment de dépasser la dichotomie un peu artificielle entre *inputs* (politiques) et *outputs* (politiques publiques). La première séance est conçue comme séance introductive. Sophie Duchesne et Pierre Muller vont présenter un cadre d'analyse pendant 25-30 minutes, présentation qui sera suivie d'une discussion par Jean Leca (dans la lignée de sa présentation au séminaire rEr : réseau État recomposé sur les articulations *policy/politics/polity*) et d'un débat avec la salle ; l'idée étant d'avoir des séances courtes, mais avec des débats importants.

Sophie Duchesne : Pour la première de ces séances qui est pensée pour créer un dialogue entre les gens du pôle politique publique et ceux de sociologie politique dans le CEE refondé, nous ne proposons pas de cadre d'analyse à proprement parler. Pour construire un vrai programme scientifique avec l'arrivée de nouveaux chercheurs au CEE, il faut articuler le pôle action publique et le pôle sociologie politique avec l'idée que jusque là, il n'y avait pas assez de regards croisés sur l'objet politique entre ces deux pôles. Il faut voir en quoi chaque chercheur interroge l'autre pôle par ses recherches.

Pierre Muller : A l'occasion des *Mélanges* en l'honneur de Jean Leca (« Être gouverné », 2003) nous avons écrit avec Sophie Duchesne un texte sur l'interaction entre *policy* et *politics* dans les rapports entre citoyenneté et État. Nous ne procéderons pas à une interrogation préalable des travaux existants, mais Sophie Duchesne et moi nous allons dialoguer et essayer d'ouvrir la discussion entre *policy* et *politics* à partir de nos expériences.

Sophie Duchesne : Nous avons peur de réifier un peu les *politics* et les *policies* en les comparant terme à terme. Du côté de la sociologie politique il y a une variété d'approches et d'objets. On sent une tension entre ceux qui travaillent sur les acteurs, les mobilisations, élections, institutions de la politique traditionnelle et ceux qui travaillent sur les profanes de la politique (analyse de l'action publique). La sociologie politique – même si les analyses électorales peuvent faire un lien avec l'action publique dans les conditions spécifiques du vote – ne traite pas de ceux qui ne sont ni électeurs ni participants. Dans l'ancien pôle de sociologie politique on désignait cette tension sous le terme de *polity* et *politics*, mais suite à mes discussions avec Pierre Muller, nous n'allons plus utiliser ces termes dans ce sens là.

Pierre Muller : Autre effet de miroir, après l'approche des politiques publiques par les élites, les experts, la décision, on a vu récemment se développer dans les travaux de politiques publiques les approches par le bas via le public cible et sa réception des politiques. Cependant, on constate que la sociologie politique et l'action publique connaissent des divisions internes qui limitent leur capacité à proposer une approche globale du changement.

Notre intuition est que le travail sur la frontière et la tension entre ces deux domaines peut être une manière de résoudre les problèmes posés par les clivages existants. Du côté de la sociologie politique, il s'agit de reprendre différemment la question de la passivité des citoyens, du retrait, et de dépasser la question de la compétence politique. Du côté des politiques publiques, l'enjeu est de mieux rendre compte de la fabrique des politiques publiques en prenant en compte la spécificité du contexte politique.

Présentation du papier

cf. document envoyé par Sophie Duchesne et Pierre Muller.

Discussion par Jean Leca:

Jean Leca : Je vais me mettre non à la place d'un chercheur, mais à la place d'un étudiant qui a un mémoire à faire. Je dois dire que le rapport *policy politics* doit être resitué dans une genèse historique, sa sociogenèse. Le champ des politiques publiques, à la fois comme champ scientifique et professionnel, a une histoire relativement courte, puisqu'il ne se construit véritablement qu'à partir des années 1930. En revanche, la construction du champ politique est beaucoup plus ancienne. Je pense que ce qu'on entend aujourd'hui dans le monde arabe par politique est probablement plus proche d'ailleurs de l'entendement qu'en avait le monde occidental au XIV^e ou au XV^e siècle.

L'idée que le champ politique est un champ professionnalisé, où ces acteurs professionnels ont le droit de compromettre, discuter, choisir, décider est une idée relativement récente. Elle apparaît en Angleterre et en Hollande au XVIII^e siècle, plus tard en France et plus tard encore en Russie. Une propriété marquante du langage politique, alors déjà très présente mais toujours de mise aujourd'hui, même si atténuée, est sa violence, avec l'utilisation d'un vocabulaire guerrier et injurieux : ainsi un journaliste à la radio évoque Tony Blair en « meurtrier de masse » en relation avec le rôle du Royaume-Uni dans la guerre d'Irak. Dans cette genèse historique, le langage des politiques publiques apparaît comme un langage plus apaisé, compromissaire et consensuel que le langage du champ politique qui parade l'affrontement guerrier.

Il n'y a que deux hypothèses du point de vue de la théorie dans l'articulation *politics/policy*.

D'abord, il y a l'hypothèse des *policy* et *politics* selon E.E. Schattschneider et James Q. Wilson: on ne regarde pas la genèse, mais on fait le constat que selon l'aspect concentré ou diffus des coûts/bénéfices perçus, on a une typologie des politiques publiques.

Ensuite, il y a une seconde hypothèse de G. Majone, selon laquelle le *politics* est une agrégation, à la fois un type de réponse par rapport à des demandes et un type de jeu qui est joué. Dans cette hypothèse, il y a pour les *politics* un premier domaine qui relève de la dogmatique scientifique et de la construction du marché, un deuxième qui relève du *market correcting*, et un troisième domaine, soit tout le reste (politiques publiques sociales par exemple) où la science économique n'a plus rien à dire, en gros tout ce qui ne correspond pas à la distribution des optimaux de Pareto. Selon Majone, les *politics* du premier domaine devraient être l'objet de la science (arrangements, délibérations), les secondes soumises à de

négociations et des choix, et les troisièmes relèvent plus de l'irrationnel que du souci de résoudre des problèmes. Majone note que dans le domaine du *market making*, l'Europe est plus efficace que les États, et que l'on peut espérer qu'elle va l'être aussi dans le *market correcting*.

Dans les politiques publiques, le contexte politique peut être pris en compte de deux façons: d'abord, comme les conditions de formation d'un problème (*politics* au sens le plus large, avec l'importance majeure des jeux de langage), et ensuite comme mode de traitement du problème quand il arrive devant les instances des professionnels de la politique. D'ailleurs à partir du moment où le contexte politique intervient, la rationalité apparente des politiques publiques se détruit, du fait des contraintes du champ. Tout l'état d'esprit de l'analyse de l'action publique est le *problem solving*, la difficulté étant qu'on se détruit en disant « je ne sais pas quel est le problème, voire même s'il y a un réel problème » tout comme le politique professionnel se détruit s'il dit qu'il ne sait pas quoi faire face à un problème.

Du point de vue de la sociologie politique on se demande : comment s'incorporent les enjeux de politiques publiques dans la politique générale ? Comment étudier de près cette incorporation ? D'abord, il y a les programmes politiques (cf. étude systématique des programmes des partis politiques en Grande-Bretagne, les plateformes). Ensuite, il y a la question des budgets que l'on n'étudie pas assez : le budget national, les budgets régionaux et les contraintes européennes sur les budgets.

Remarques de Jean Leca à propos de l'intervention de Sophie Duchesne et Pierre Muller

Jean Leca : Les politiques publiques ont plus de chance de bien étudier le contexte politique que la sociologie politique l'incorporation des enjeux de politiques publiques, car les politiques publiques peuvent étudier la manière dont les électeurs réagissent de façon intersectorielle. La théorie des élections européennes comme élections de second ordre marche, mais on ne peut pas en déduire que les électeurs sont indifférents aux enjeux européens : c'est plutôt que l'offre politique a un intérêt à ne pas mettre les enjeux UE au sommet du politique. L'Europe constitue un site obligatoire d'observation, comme l'a montré Pierre Muller. Dans la lignée de la crise en 92 du modèle français, on peut défendre l'idée que cette hypothèse marche aussi pour les processus identitaires européens en prenant l'UE comme processus identitaire, comme cadre dans lequel on pense l'identité nationale.

Sur la citoyenneté et la sociologie politique, j'approuve le découpage analytique de la citoyenneté en ses dimensions verticale et horizontale. Le problème de l'interprétation pessimiste de Sophie vient du fait que la citoyenneté n'est pas une donnée immédiate de la conscience (sauf à considérer la citoyenneté comme l'appartenance à un groupe), mais qu'il s'agit d'une construction, si on l'entend dans le sens de l'appartenance à une communauté politique. Si l'on sort de la philosophie politique, du républicanisme, la citoyenneté vient loin derrière, mais cela ne veut pas dire pour autant que c'est une question de passivité ou d'incompétence. Les travaux de Bernard Denni et Yves Shemeil sur la compétence politique contestent ce pessimisme. Je ne suis pas sûr que le citoyen soit fabriqué entièrement par

l'État. C'est vrai dans la mesure où l'État fonctionne, où il propose des cadres de classement dans lesquels il faut se placer, mais il n'y a pas que ça, même si la relation à l'État est fondamentale. L'appartenance à la citoyenneté française dépend aussi de l'histoire familiale et nationale par exemple des individus immigrés. Même si l'État souhaiterait que ces individus soient formatés par les politiques publiques, il n'est pas sûr que ça marche, parce qu'il y a quelque chose qui résiste : ils ne parlent pas de la politique de la même façon. Il faut encore creuser cette idée que les politiques publiques fabriquent *notamment* la citoyenneté.

Débat général :

Olivier Rozenberg : Je me demande si cette question de *policy* et *politics* n'est pas une interrogation artéfactuelle qui intéresse uniquement les scientifiques concernés. Est-ce que ce questionnement a des choses à nous dire sur les problèmes de science politique ? Est-ce qu'il est utile que nous restions entre nous, et est-ce qu'il ne faudrait pas plutôt avoir aussi des économistes et des historiens présents ?

Ensuite, on ne compare pas deux choses équivalentes quand on compare la sociologie politique et les politiques publiques. C'est comme si on comparait quelque chose de gros et mou à quelque chose de petit et dur. On construit la sociologie politique en miroir des politiques publiques qui sont pourtant quelque chose de plus précis au niveau de la démarche.

Finalement, les questions abordées sont de différents ordres. Il y a la question de ce qu'une discipline peut apporter à l'autre, la question de comment chaque discipline envisage des enjeux communs, et la question de quelle vision du politique est portée implicitement (c.à.d. une vision sectorielle ou une vision globale).

Pierre Lascoumes : Dans votre présentation on ne retrouve pas la question du rapport de dépendance/indépendance entre *policies* et *politics*, avec en particulier le moment de rupture qu'on observe qu'au XIX^e siècle, avec les sciences camérales et avec une prise d'indépendance progressive des *policies*. L'histoire des politiques publiques montre que les changements de politiques publiques sont assez indépendants des grands moments d'alternance politique.

Le côté ping-pong de la présentation est lassant au bout d'un moment et rend un peu schizophrénique ! Ce qui manquera pour avancer, c'est peut-être de travailler sur la notion d'objet frontière, sur l'idée qu'il y a des artefacts de connaissances qui sont des opérateurs de coordination entre mondes multiples, comme par exemple les experts, ou ce que certains appellent les acteurs programmatiques (idée de la bureaucratie, de la technocratie) qui sont étiquetés « politiques publiques » mais qui sont en permanence en lien avec le monde politique et la compétition politique.

Ensuite, il y a la dimension des cadres cognitifs. En regardant la construction de politiques publiques, c'est un domaine où l'on voit des cadres composites, où l'on trouve des éléments de *policy* et de *politics*. Les mouvements sociaux sont autant la désignation de manques que l'interpellation du politique. Le schéma en deux temps ou d'abord les gens prennent conscience d'un problème, puis cherchent des médiateurs, personne n'y croit plus !

Bruno Palier : Je pense qu'il est plus fertile de partir d'un objet, comme me l'a montré l'expérience de travailler avec Nonna Mayer sur les 35 heures. Il faut choisir des objets et

travailler à différentes approches, et il n'y a pas que deux approches. Je souhaiterais qu'on soit moins « franco-français » dans notre approche. En France, où les politiques publiques ont évacué les aspects partisans, on considère que les élections consistent uniquement à choisir des élites. Il faudrait peut-être faire deux séances de psychanalyse où nous nous interrogeons pourquoi les deux domaines sont séparés en France ! Suivant les pays, on le sait depuis Rokkan, les clivages différents produisent des politiques publiques différentes, y compris les politiques de marché.

Pourquoi ne pas partir du problème des nationalités, qui imposent une démarche comparative, et tout de suite la séparation entre *policy* et *politics* sera évacuée.

Nicolas Sauger : Dans votre présentation, je suis surpris que le concept de démocratie soit quasi-absent. Pourquoi ne pas imaginer une théorie de la science politique (légitimation) pour comprendre comment fonctionnent les systèmes politiques et ainsi avoir des théories générales du choix collectif, au lieu de travailler sur une hybridation à la marge, à la frontière *policy/politics* ?

Jean Leca : Pierre Lascoumes a raison de faire remonter l'histoire des politiques publiques au XIX^e siècle et aux sciences camérales, mais elles n'étaient pas alors pensées comme politiques publiques. Je voudrais faire une *footnote* par rapport à ce qu'a dit Bruno Palier : oui, il faut partir d'objets, mais ces objets là, ils sont choisis par les politiques publiques.

Bruno Palier : Je suis prêt à travailler sur une élection !

Jean Leca : C'est ce que j'allais suggérer. Deuxième remarque : ce que vous avez décrit ce n'est le fait que du côté gauche de la science politique américaine et c'est lié à l'idée d'*embeddedness*. Dans le reste des travaux, le *politics* n'a pas de place. C'est la tendance technocratique du coût/avantage et du *problem solving*.

Pierre Muller : Bien sûr qu'il faut d'abord s'attaquer à des objets. Mais, il ne faut pas être naïf, il y a des vraies différences dans la façon de sentir et de former les objets selon le parcours qu'on a, et il ne faut pas faire comme si ça n'existait pas. Même si on se pose les mêmes questions, on ne se les pose pas de la même façon. Ensuite, par rapport à Bruno, au niveau où on se situe, c.à.d. à un niveau relativement général, la littérature internationale sur les États providence, c'est un exemple qui ne répond pas exactement à ma question : en quoi la transformation par rapport à la montée en puissance du *policy making* a influé sur le politique. Cette question n'est pas que strictement française. Par rapport à Olivier : pour le moment on parle entre nous, mais pour la citoyenneté, c'est une question beaucoup plus importante, je l'ai découverte en parlant à des vrais gens, pas en lisant des livres. C'est un enjeu plus important que de trouver des objets communs de recherche pour le CEE.

Sophie Duchesne : ça ne m'étonne pas que tu ne reconnais pas Olivier dans mon discours par rapport à tes travaux de sociologie politique, je ne suis peut-être pas la mieux placée au sein du centre pour représenter le côté sociologie politique et peut-être loin des articulations aux politiques publiques par rapport à d'autres. Par rapport aux questions de Pierre : le ping-pong est certes lassant, mais on voulait déjà arriver à des questions communes, faire un effort de traduction, même si on n'a pas fait un cadre d'analyse. Ce n'est qu'un point de départ, même si ça a finalement l'air de ressembler à un papier. Pour Nicolas : pour moi il y

a au contraire que de la démocratie dans ce papier, notamment à travers la question de la citoyenneté.

Bruno Palier : La dimension droits politiques et droits civiques de la démocratie n'est pas abordée, ce qui conduirait peut être à être moins pessimiste si on définissait la citoyenneté comme « avoir des droits »

Sophie Duchesne : c'était notre sixième question que nous n'avons pas eu le temps de présenter.

Bruno Palier : Pourquoi ne pas considérer que nous n'avons pas de questions communes ? Il ne faudrait peut être pas que l'on cherche à tout prix à vouloir construire des questions communes. On aurait alors un ping-pong où personne ne perd.

Patrick Le Galès : La question était celle des stratégies de recherche que nous devons suivre au CEE. Je vois finalement trois stratégies : la première, sur cette idée de ping-pong *policy/politics*, mais pas qu'en France ; la deuxième, sur celle des objets frontières ; et j'en ajoute une troisième plus englobante qui serait de réfléchir sur des questions comme : qu'est-ce que réguler, gouverner une démocratie dans un contexte contemporain, en termes de « démocratie et de gouvernement ».

Renaud Dehousse : Nous avons besoin d'un cadrage théorique et d'une feuille de route et ceci est un bon départ. Nous avons quelques pistes utiles, je voudrais en rajouter une quatrième. Dans les interfaces qu'évoquait Pierre et l'interface *policy/politiques*, il faudrait aussi s'intéresser aux interfaces entre les systèmes politiques. Il faut réfléchir aux interactions qui existent entre les différents systèmes et à tout ce qui est transnational dont on ne mesure pas encore bien les effets. C'était présent dans le papier, Sophie parlait notamment du livre d'Adrien Favell. Il faudrait réfléchir de façon plus systématique sur les logiques de transnationalisation.

Bruno Palier : Je propose qu'on renomme selon l'idée de Patrick Le Galès le séminaire « démocratie et gouvernement ».

Réalisation des minutes : Nuria Garcia