Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 29 (1989)

Artikel: L'expert comme conseiller du prince : réflexions sur la pratique du conseil en matière politique
Autor: Bari, Jean-Paul
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172707

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Jean-Paul Bari

L'expert comme conseiller du prince

Réflexions sur la pratique du conseil en matière politique

Parmi les multiples manifestations de l'interaction entre savoir et pouvoir, celle qui met en scène le responsable politique et son (ou ses) conseiller(s), est probablement la plus ancienne et la moins bien étudiée. A partir d'exemples tirés de divers contextes, cet article énonce les caractéristiques majeures de cette relation. Le conseiller est identifié à un praticien maîtrisant un champ d'expertise qui lui est propre. La pratique du conseil est définie à partir des compétences qu'elle requiert, des intentions qu'elle poursuit, des relations de pouvoir qu'elle met en jeu et des références mythiques qui contribuent à la structurer et lui donner sens.

Parallèlement, l'exemple du conseil en matière politique est utilisé ici afin de développer une réflexion sur la relation entre connaissance et action, et plus précisément sur la nature du savoir exigé par l'action politique. Il ressort de cette réflexion les trois constats suivants:

a) les praticiens (conseillers et décideurs confondus) procèdent par *interprétation*. Sur un plan méthodologique notamment, il convient donc de prendre en considération la nature interprétative de leurs activités.

b) ils font appel à une *forme de connaissance* distincte du savoir scientifique. Il découle de cela une nécessité de développer une épistémologie de la pratique capable de rendre compte et d'évaluer les modes de raisonnement qu'ils adoptent effectivement.

c) ils exercent nécessairement une *rationalité pratique*. Il s'ensuit un urgent besoin de participer aux efforts récents visant à définir les conditions de possibilité d'une discussion rationnelle au sein de la vie politique.

La poursuite de chacune de ces orientations apporte une contribution indispensable au renouvellement de la problématique des rapports entre science et politique.

Unter den diversen Wechselwirkungen zwischen Wissen und Macht, ist das Zusammenwirken des verantwortlichen Politikers und seines Beraters vermutlich die Älteste und am wenigsten erforschte. Dieser Artikel versucht anhand verschiedener Beispiele aus unterschiedlichem Kontext die wichtigen Kennzeichen dieser Beziehung auszudrücken. Der Berater ist ein Praktiker mit dem ihm eigenen Expertenfeld. Die Beratertätigkeit wird von mehreren Faktoren geprägt: von den Kompetenzen, die ihr zugebilligt sind, von ihrem Zweck, von den Machtbeziehungen, die sie verknüpft und von den symbolischen Wirkungen, die ihr zugeschrieben werden.

L'expert comme conseiller du prince

Réflexions sur la pratique du conseil en matière politique

> «Il n'est pas de peu d'importance qu'un prince sache bien choisir ses ministres, car, selon sa prudence, ils seront bons ou mauvais. Et l'on peut juger de la cervelle d'un seigneur rien qu'à voir les gens dont il s'entoure. Quand ils sont compétents et fidèles, on peut croire à sa sagesse, puisqu'il a su les reconnaître compétents et les maintenir fidèles; mais s'ils sont le contraire, on peut douter de ce qu'il vaut lui-même, puisque la première erreur qu'il commet réside dans ce choix.»
>
> Machiavel

I. Introduction*

La problématique de l'interaction entre savoir et pouvoir occupe une position de choix au sein de la réflexion politologique contemporaine. Envisagée à divers niveaux d'abstraction, cette interaction a fait l'objet de nombreuses tentatives de conceptualisation ou modélisation.[1] Parmi les multiples manifestations de cette interaction entre gens de savoir et gens de pouvoir, celle qui met en scène le responsable politique et son (ou ses) conseiller(s), ce que nous appelons ici la *relation de conseil,* est probablement la plus ancienne et la moins bien étudiée.[2]

Autrefois florissante, la réflexion sur l'art du conseil en matière politique a en effet fortement souffert du double processus de rationalisation croissante de la société et de scientifisation du politique. Il est certain que le déclin de l'absolutisme, l'évolution du principe démocratique et l'apparition de bureaucraties étatiques hautement spécialisées d'une part, le développement des sciences sociales et des techniques de gestion rationnelle d'autre part, ont notablement contribué à la diminution d'intérêt portée à la relation de conseil en tant que tel.[3]

En conséquence de cette évolution d'ensemble, les réflexions systématiques

* Les réflexions présentées ici ont pour origine un séjour de recherche effectué de 1985 à 1987 au sein de la Graduate School of Public Policy de l'Université de Californie, Berkeley (grâce à une bourse du FNRS); elles sont partiellement le fruit de la participation à un séminaire du professeur Arnold E. Meltsner portant sur le thème: «The politics of policy advising». Toutefois, alors qu'il était question principalement dans ce séminaire de l'organisation du conseil, et des structures et comportements susceptibles de le rendre efficace (voir Bari 1985), c'est plutôt la question de la nature du savoir et des modes de raisonnements impliqués, qui nous intéresse ici.

1 Parmi les plus connues, citons celles de Habermas, Borner, Badura, Weiss, chacune brièvement commentées par Germann et al. (1985, p. 74ss.); voir aussi Bulmer (1982, p. 30ss.). Pour une réflexion plus générale sur l'interaction entre connaissance et action, voir Habermas (1975), Weber (1959). Dans le contexte suisse, outre Germann et al. (1985), voir Freiburghaus et Zimmermann (1985), Gschwind, ed. (1982).

2 Par commodité, nous employons indistinctement ici les termes de décideur ou de responsable politique pour désigner le destinataire du conseil.

3 Pour un bref résumé de cette évolution générale, voir Freiburghaus et Zimmermann (1985, pp. 1–12). Pour une étude historique approfondie, voir Goldhamer (1978), qui demeure à notre connaissance la source la plus complète de références bibliographiques retraçant l'évolution de la

sur le conseil en matière politique ont aujourd'hui quasiment disparu. Les conseillers, quant à eux, hantent toujours les allées du pouvoir.

Organisateurs, maîtres à penser ou confidents, ils se recrutent parmi les plus proches collaborateurs du responsable politique, ou au sein d'un «entourage» moins facilement saisissable, hors de tout statut ou hiérarchie formels.

Qu'ils oeuvrent en solitaires, à la tête d'une petite équipe d'experts, ou qu'ils dirigent un «staff» plus conséquent, ils accompagnent le décideur dans l'exercice de ses responsabilités. En Suisse, par exemple, on les retrouve occupant la fonction de collaborateurs personnels des chefs de département.[4] En France, ils se disputent les meilleurs bureaux de l'Elysée ou de Matignon et peuplent les états-majors des «présidentiables».[5] Aux Etats-Unis, où la fonction de conseil bénéficie de plus de reconnaissance, ils opèrent par exemple au sein de divers organismes rattachés à l'‹Executive Office› de la Présidence (tels que le ‹Council of Economic Advisers›, le ‹National Security Council›, l'‹Office of Management and Budget›) ou comme analystes auprès d'un Congressman.[6]

Nonobstant leur statut formel, leur insertion organisationnelle, ou les ressources matérielles mises à leur disposition, ce qui nous intéresse ici, c'est la *relation privilégiée* que ces acteurs discrets sont en mesure d'entretenir avec le décideur politique, la nature des liens qui la fondent.[7]

Nous présupposons que cette relation personnalisée existe dans tout système politique, quels que soient son niveau de différenciation, son degré d'institutionnalisation, et la culture qui le sous-tend.[8] Prenant appui sur une pratique historiquement bien ancrée, nous postulons qu'une telle relation répond en quelque sorte à une exigence du politique. En d'autres termes, nous pensons qu'il existe un ensemble de traits identifiables communs aux activités exercées par des figures telles que Jacques Attali auprès de François Mitterrand, Henri Kissinger auprès de Richard Nixon, ou n'importe quel collaborateur personnel auprès d'un conseiller fédéral suisse;[9] et qu'il est par conséquent possible à la fois d'emprunter des exemples ou d'établir des parallèles entre des contextes divers, et

figure du conseiller politique. Signe des temps, l'étude de Goldhamer a été subventionnée et publiée par la Rand Corporation.

4 Cf. Ordonnance fédérale du 25 février 1981 sur le statut des collaborateurs personnels des chefs de département.

5 Cf. Fauvet-Mycia (1988).

6 Voir p. ex. Borner (1977), George (1980), Destler (1977), Redman (1973). Egalement, sous forme de récits biographiques, Kissinger (1979), Stockman (1986), Regan (1988).

7 En choisissant de concentrer notre analyse sur une telle relation personnalisée, nous sommes conscients des biais individualistes et décisionnistes qu'elle peut comporter. Affirmons d'emblée que nous n'adhérons pas au «mythe du décideur libre et unique», ni à un quelconque «pathos» décisionniste. Nous reconnaissons l'existence d'un système de contraintes sur le décideur (voir Bari 1985) et admettons évidemment, que la forme personnalisée de conseil discutée ici n'est qu'un facteur parmi ceux qui orientent effectivement son action.

8 Nous admettons par exemple qu'elle soit plus répandue dans un régime présidentiel, favorisant par nature une personnalisation du pouvoir.

9 Pour de nombreuses illustrations empiriques tirées de la vie politique contemporaine américaine, française et suisse, nous renvoyons respectivement à Smith (1988), Fauvet-Mycia (1988) et Krill (1988). Regrettons toutefois le caractère journalistique de ces travaux.

justifié d'un point de vue analytique de parler de la pratique du conseil en tant que tel.[10]

De ce fait, que le conseiller bénéficie ou non, dans la réalisation de sa tâche, des services d'un organisme de «staff» nous importe peu ici. De même, nous choisissons d'ignorer les caractéristiques de l'environnement global au sein duquel opère le conseiller. Il ne fait certes aucun doute que le contexte structurel et les processus institutionnels dans le cadre desquels il se meut, sont déterminants à divers égards: de toute évidence, ils imposent des contraintes, fixent des règles ou normes de comportements et, parallèlement, offrent aussi des opportunités d'action.[11] Simplement, ces aspects organisationnels et structurels sont volontairement écartés du présent article, au profit d'une réflexion concentrée sur la figure et l'action spécifiques du conseiller, visant les deux objectifs suivants:

D'une part, il s'agit de caractériser et illustrer la pratique du conseil comme une forme particulière d'expertise, de nature proprement politique. D'autre part, en nous fondant sur cette illustration, il s'agit d'introduire une réflexion parallèle de portée plus générale, concernant la nature du savoir exigé par l'action politique. Plus précisément, le but visé ici est d'essayer, à partir de l'exemple du conseil:

a) de mettre en évidence l'écart existant entre le type de savoir fourni par les experts scientifiques, et les formes de compétences *effectivement* mises en oeuvre et valorisées par les praticiens;

b) de démontrer la nécessité impérieuse d'intégrer pleinement cette seconde *forme de connaissance* au sein des réflexions théoriques et des recherches empiriques sur l'interaction entre science et politique;

c) de suggérer quelques implications pratiques, théoriques et méthodologiques de cette prise en compte.

En d'autres termes, en cherchant ainsi à étendre le champ de la connaissance considérée comme pertinente en matière (sociale et) politique, notre argumentation vise à réintroduire une forme de raisonnement pratique (et ses instruments), au sein d'une réflexion dominée par une conception réductrice de la rationalité.[12]

Pour ce faire, nous étudions la relation de conseil sous trois angles différents et

10 Pour une illustration d'un découpage analytique comparable à celui que nous opérons ici, voir Vickers (1965).

11 En Suisse par exemple, le fédéralisme, la pratique institutionnalisée de la consultation, le recours fréquent aux commissions extra-parlementaires (administration de milice), les contacts étroits reliant les partis politiques aux milieux économiques, enfin l'exercice des droits populaires limitent la marge de manoeuvre et contribuent largement à structurer le champ d'action, probablement plus restreint qu'ailleurs, laissé au conseiller.

12 La remarque suivante, que nous empruntons au philosophe Hilary Putnam, reflète parfaitement l'orientation et l'esprit donnés aux réflexions proposées ci-dessous: «I think that Aristotle was profoundly right in holding that ethics is concerned with how to live and with human happiness, and also profoundly right in holding that this sort of *knowledge* («practical knowledge») is different from theoretical knowledge. A view of knowledge that acknowledges that the sphere of knowledge is wider than the sphere of «science» seems to me to be a cultural necessity if we are to arrive at a sane and human view of ourselves *or* of science.» Cité in Bernstein (1983, p. 1).

complémentaires: dans une première section, nous identifions le conseil en matière politique en le différenciant d'autres formes d'expertise plus techniques ou plus institutionnalisées; nous montrons ensuite en quoi il relève à la fois d'une activité ordinaire et d'une pratique spécifique; enfin dans une troisième partie, nous concentrons notre attention sur la nature du savoir engagé au sein de la relation de conseil.[13]

II. Le conseiller: expert politique par excellence

Dans quelle mesure le conseiller peut-il être qualifié d'expert? Désignant celui qui, par son expérience ou sa pratique, a acquis une grande habileté, le terme d'expert semble aujourd'hui presque exclusivement réservé au scientifique et au technicien. C'est là une réduction sémantique, significative de l'ampleur considérable de la scientifisation de la société contemporaine. Le conseiller politique n'est en effet pas nécessairement un homme de science. Comme nous le verrons, cela ne signifie cependant pas qu'il ne puisse faire bénéficier le décideur d'une expérience, d'une capacité d'analyse, d'une habileté ou d'un savoir-faire particuliers. Comme le relevait déjà Merton, cité par Freiburghaus et Zimmermann (1985): «. . . although all applied social science research involves advice (recommendations for policy), not all advice on social policy is based on research.»

Nous procédons ci-dessous par différenciation afin de montrer, en première approximation, qu'à la fois par ses fonctions multiples, sa position privilégiée et les particularités concrètes de sa tâche, le conseiller est en mesure de revendiquer un champ d'expertise distinct, qu'il est le seul à posséder.

Tout d'abord, le conseiller n'est pas le défenseur d'une cause, il n'est pas un «advocate».[14] Sa mission prioritaire est de promouvoir les intérêts du décideur qui l'emploie. Il importe ainsi de maintenir une première distinction entre ceux qui ont pour fonction légitime de défendre des intérêts particuliers et de tenter de se faire entendre par les décideurs (lobbyists, représentants des groupes d'intérêts, parfois membres de commissions d'experts) et les analystes ou (ici) conseillers, dont la fonction officielle et la responsabilité éthique sont d'accompagner et d'orienter la réflexion des autorités politiques sensées servir l'intérêt public.[15] Il est clair que de manière plus informelle, le décideur tire aussi conseil

13 Cette triple réflexion a pour toile de fond les récents débats théoriques et méthodologiques survenus au sein du champ d'étude des politiques publiques, principalement aux Etats-Unis. Pour illustration, voir Callahan and Jennings eds. (1983), Paris and Reynolds (1983), Forester, ed. (1985), Kelly (1986), Healy (1986), Torgerson (1986a) (1986b), Fischer and Forester eds. (1987), Friedmann (1987). Voir aussi Ball, ed. (1987).

14 Sur la notion d'«advocacy» et ses difficiles traductions en français, voir Germann et al. (1985, p. 41 ss.)

15 A ce propos, voir pour la Suisse l'OF du 25 février 1981 sur le statut des collaborateurs personnels des chefs de département, art. 3; au sujet du statut des membres du Executive Office aux Etats-Unis, voir p. ex. Woll (1977), Sharkansky (1982). Pour une dicussion de cette distinction et de ses conséquences sur le processus démocratique, voir Jennings (1987, p. 147).

d'un vaste réseau de relations, de son insertion au sein des milieux économiques et partisans, et des liens privilégiés qu'il a été en mesure de tisser au cours de sa formation et de sa carrière politique. Le conseiller «officiel» est de ce fait en permanence en compétition avec d'autres sources d'information visant à capter et conserver l'attention du décideur.[16]

Par ailleurs, contrairement au haut-fonctionnaire permanent qui bénéficie à la fois de l'appui des services qu'il dirige et des rapports qu'il entretient avec l'environnement extérieur, le conseiller reçoit pour principal voire unique soutien politique la seule confiance que lui témoigne le décideur.

Le travail du conseiller se distingue aussi de celui de l'expert-consultant expressément chargé d'évaluer par exemple le bien-fondé, l'efficacité ou l'impact de l'introduction d'une mesure spécifique. Même s'il n'est pas compétent pour juger de la validité ou de l'intérêt proprement scientifiques d'un tel travail, le conseiller est amené à se prononcer sur les résultats concrets de l'expertise, et sur les conséquences pratiques à en tirer dans le cadre du contexte et des priorités politiques du décideur. En ce sens, une caractéristique de l'action du conseiller réside en ce qu'elle intervient fréquemment *après* que bon nombre d'autres acteurs (experts ou non) aient fourni leurs informations et opinions. Elle consiste donc souvent à *réagir* à des interpellations extérieures. Dans cette perspective, toutes formes d'analyses ou d'expertises, de rapports de consultation ou de commission, etc., aboutissent en fin de compte à fournir les ingrédients d'un conseil aux détenteurs du pouvoir.[17] Ce trait est d'autant plus important que le savoir scientifique doit être transformé, *traduit,* avant d'être transféré à la sphère politique.[18] Nous verrons plus loin que ce nécessaire travail de traduction peut être opéré de manière particulèrement adéquate par le conseiller et qu'il implique autre chose qu'une simplification ou vulgarisation.[19]

A d'autres égards également, le conseiller entretient une relation privilégiée avec le responsable politique:

Il est tout d'abord en *contact permanent* avec ce dernier; il bénéficie de la *proximité* du centre de décision et d'un *accès* au décideur que peuvent lui envier la plupart des membres de la hiérarchie administrative, sans parler des experts externes à celle-ci, dont les relations avec lui ne peuvent qu'être épisodiques et le plus souvent, épistolaires uniquement.

Par sa position, il peut recourir de manière privilégiée à la *communication ver-*

16 Sur ce point, voir Fauvet-Mycia (1988, notamment p. 113ss.).

17 Cf. Jöhr and Singer (1955, p. 70ss.); plus récemment, Meltsner (1976, pp. 50–80), Benveniste (1977), Szanton (1981), et Friedmann (1987) voient dans la «policy analysis» une source de conseil adressé à l'ensemble de la communauté politique. Jennings (1987) va plus loin: renvoyant dos à dos les conceptions de l'analyse des politiques publiques fondées sur le modèle de la science ou sur celui de la défense d'intérêts particuliers (advocacy), il préconise une forme d'analyse fondée sur la notion même de conseil et faisant appel par conséquent à une démarche de nature interprétative (cf. infra.). Les réflexions contenues dans le présent article sont largement redevables aux travaux de cet auteur.

18 Cf. Freiburghaus, in Gschwind (1982, pp. 167–177); également Dunn (1981), Freiburghaus et Zimmermann (1985).

19 Pour une telle conception, cf. Casanova, in Gschwind (1982, pp. 211–214).

bale, par téléphone ou de préférence en face-à-face, dans le cadre de réunions non programmées ou informelles. Ceci a notamment pour avantage d'assurer la rapidité d'intervention et d'échange d'information.[20]

Il est plus facilement en mesure de parvenir à une *vue d'ensemble* de la situation. En effet, à la différence des bureaucrates affectés à un service spécifique, il a connaissance de la plupart des problèmes et dossiers qui parviennent sur le bureau du responsable politique.[21]

Il est clairement «dans le camp» du décideur. Sans partager sa responsabilité ni sa légitimité, il adopte l'optique et les contraintes de l'acteur politique. On parle d'ailleurs de la position qu'il occupe comme d'un «poste politique». Pour lui, une situation problématique représente un *théâtre d'activités,* alors qu'elle demeure principalement *objet* de contemplation pour l'expert ou le chercheur scientifique. Sa tâche exige de lui qu'il délaisse le plus souvent une rationalité technique (outil de l'expertise traditionnelle) au profit de l'exercice d'une «réflexion-dans-l'action».[22] Face à un problème, la question fondamentale qui oriente sa pensée et motive son action, n'est pas seulement de connaître *quelle est la situation,* mais surtout, en réintroduisant un raisonnement pratique, celle de déterminer *ce que nous devrions faire.*[23]

Cette situation privilégiée n'en comporte pas moins un caractère *ambigu:* à portée de main de l'exercice du pouvoir, il n'en possède néanmoins aucun, en tout cas formellement. Situé de par son rattachement au décideur au sommet d'une hiérarchie, il demeure simultanément en dehors de celle-ci et dépourvu de moyens effectifs d'agir sur elle. Nous reviendrons plus loin sur cet aspect précis de la situation du conseiller.

L'ensemble des caractéristiques que nous venons d'énumérer nous autorise à classer le conseiller parmi les praticiens et à le considérer comme un expert politique par excellence.

III. En quoi consiste le conseil?

Tant dans la pratique politique qu'au sein des études politologiques, la notion de conseil et de conseiller manque de signification précise. Comme l'explique Gold-

20 Cf. Mintzberg (1984, pp. 50–56 et 63–64).

21 A ce propos, Kissinger (1979a, p. 41) relève: «Une bureaucratie complexe est portée à exagérer sa technicité et à minimiser l'importance du jugement politique. Elle favorise le statu quo, quoi qu'il arrive, parce [. . . qu'il] a l'avantage de maintenir une situation familière»; ceci aboutit à «une lutte permanente avec les experts des bureaux . . ., car la largeur de vue de l'homme d'Etat est un défi permanent pour un expert porté par nature à prendre un minimum de risques.»

22 Alors que la rationalité technique est fondée sur une triple dichotomie entre moyens et fins, recherche et pratique, et connaissance et action, ces distinctions sont effacées dans le cadre de la «réflexion-dans-l'action». Pour une discussion approfondie des différences entre ces deux notions, voir Schön (1983). Voir aussi, dans un même esprit, Barnard (1968, pp. 301–322).

23 Nous verrons dans la dernière partie de cet article que ces deux interrogations sont, dans la pratique, difficilement dissociables.

hamer (1978) à partir de nombreux exemples, cela provient du statut le plus souvent inofficiel et de l'extrême variété des formes dont a bénéficié la fonction de conseil au cours de l'histoire. Nous verrons plus bas que cela peut s'expliquer aussi par la nature a priori évidente ou ordinaire de cette notion.

Pour notre problématique, il nous semble utile de prendre comme point de départ la notion dans son sens premier, en reconnaissant d'abord le trait suivant: comme d'autres termes dénommant des formes d'activité mentale (p. ex. pensée, raisonnement, jugement), la notion de conseil désigne à la fois une *activité* (ou un processus) et le *produit* de cette activité.

Cela ressort de la définition même du conseil. Selon le *Robert* (p. 836), un conseil se définit comme «ce qui tend à diriger, à inspirer la conduite, les actions». En son sens premier, le terme désigne une «opinion (donnée à qqn) sur ce qu'il convient de faire». Il se rapproche ainsi des notions d'admonition, d'avertissement, de recommandation ou de suggestion, et s'oppose clairement à celles de prescription, d'ordre ou de précepte. Conseiller quelqu'un, c'est le «guider en lui indiquant ce qu'il doit faire». Est conseiller, la «personne dont le métier est d'apporter des conseils techniques, de faire profiter de connaissances particulières». C'est essentiellement le même sens qui est rendu en anglais et en allemand respectivement, par les termes de *advice* et de *Beratung*.

Notons qu'il ressort implicitement de cette définition que le destinataire du conseil demeure entièrement libre de tirer ou non parti de l'opinion dont ce dernier est l'expression.

1. Le conseil comme activité ordinaire

Le conseil est d'abord une *activité ordinaire*. Il relève de la vie quotidienne de tout un chacun. Régulièrement confrontés à des situations problématiques, nous allons chercher conseil. Parce que chacun d'entre nous a l'occasion de prodiguer ou de bénéficier du conseil d'autrui, nous savons tous ce que conseiller quelqu'un veut dire.

Il découle toutefois de la nature ordinaire de cette activité certaines caractéristiques essentielles que l'on retrouve aussi dans le cadre du conseil en matière politique, mais dont, sous couvert d'évidence, on tend trop souvent à négliger l'importance. Il convient donc de rappeler ici quelques-unes de ces composantes inhérentes à la relation de conseil, car elles apparaissent comme une condition requise afin d'assurer la qualité de celui-ci.[24]

Tout d'abord, le conseil intervient dans le cadre d'une *relation entre personnes*.[25] Ces personnes sont des acteurs qui, en tant que membres d'une même

24 Pour ce rappel, nous nous inspirons principalement des analyses extrêmement pertinentes de Krieger (1981). Celles-ci mériteraient bien plus que les quelques paragraphes que nous leur consacrons ici.

25 Cette affirmation n'a rien de trivial. Comme l'explique Krieger, son intention en étudiant le conseil était de montrer «how self-based knowledge plays a central role in public affairs, even if it is

communauté, sont dotés de la capacité de se parler et se comprendre. Entrés dans une relation de conseil, nous (en tant que personnes) devons partager une confiance mutuelle et un engagement commun envers la recherche de la vérité. C'est là une condition pour que l'on puisse comprendre la réalité et assurer un conseil doté de valeur pratique.

De plus, le conseil a son *fondement dans la réalité* du monde tel que nous le connaissons. Il dépend de notre façon de comprendre celui-ci, de la signification que nous accordons aux choses. Ce n'est qu'accessoirement et épisodiquement que cette connaissance revêt und caractère technique ou scientifique. Ainsi, la base du conseil n'est pas seulement la connaissance et l'expérience que nous avons de la réalité, mais aussi et surtout la capacité d'utiliser celles-ci raisonnablement et de manière justifiable. Un critère pour juger de cet usage raisonnable réside précisément dans le fait que nous sommes membres d'une communauté et qu'à ce titre nous partageons un même *sens* de ce qu'il est approprié et pertinent de dire ou faire dans une situation donnée.

De manière plus précise, que faisons-nous lorsque nous prodiguons un conseil?

«In asking for, giving, receiving, and responding to advice, each person must figure out what to say about a difficult situation. In a reasonable and justifiable way, he must describe it as a problem and develop some sense about what we might do about it. [...] *The basis for advice is our ability to make sense out of a situation and tell a story that makes it meaningful for us.* To make sense out of a situation is to reformulate it in such a way that we understand it better [...] The story we tell puts the situation in perspective, so it becomes a situation we recognize more fully, and we are more comfortable with it.» (Krieger, 1981, p. 12).[26]

Krieger poursuit quant à la nature pragmatique, contextuelle, du conseil: «Stories depend on their readers and spectators, and the play between the author and his audience. And the stories we tell in advice depend on the play of advisees and advisors. [...] When persons give advice they make claims as to the reasonableness and appropriateness of a story and the situation and problem it describes. [...] The story is for the situation at hand, not for all times and places.» (idem)

Cette capacité à agencer des récits pertinents apparaît ainsi comme un élément fondamental, caractéristique de la relation de conseil.[27] Pour pouvoir développer des récits efficaces, les personnes engagées dans une telle relation doivent posséder une *compréhension* bien fondée de leur situation. Cette com-

not complete, well-tested, scientific, or the like. At various times I called it ‹synthetic knowledge› and ‹expert knowledge›. However, my attempts to understand the role of some sort of personal knowledge were unsatisfactory until I realized that one did not just add on being a person to the usual pictures. Being a person was constitutive and fundamental to the logic of the enterprise of advice-giving.» (pp. 200–201). Voir aussi Polanyi (1962).

26 C'est nous qui soulignons.

27 Pour une argumentation comparable appliquée à l'analyse des politiques publiques, voir Rein (1976), Rein and Schön (1976).

préhension doit pouvoir faire l'objet d'une discussion publique et être rationnellement justifiable. Elle est sujette à confirmation ou démenti.

Cette présentation schématique du conseil comme activité ordinaire appelle plusieurs commentaires.

Premièrement, l'assimilation explicite à l'*énoncé d'un récit* et la priorité accordée aux notions de signification et de compréhension, confèrent à l'activité de conseil une dimension proprement interprétative (ou herméneutique). Prodiguer un conseil, c'est offrir une *interprétation.*[28] En conséquence, le conseil partage les traits suivants, propres à toute interprétation:

- il demeure essentiellement *contestable* et nécessairement *empreint de jugement de valeur;*
- sa qualité dépend fortement des capacités et de la créativité de celui qui le produit: il porte inévitablement les traces des *qualités personnelles* de son auteur;
- il est un *instrument de persuasion:* ce qu'il dit ne peut être distingué de la façon dont il le dit.[29]

Deuxièmement, aux conséquences pratiques de la nature interprétative du conseil s'ajoutent des *implications méthodologiques:* parce que l'objet qui nous intéresse ici est construit de manière interprétative, parce qu'il partage certains traits constitutifs d'un texte, les méthodes utilisées afin de le comprendre doivent elles aussi être de nature herméneutique. Il est de toute évidence impossible d'approfondir comme il serait souhaitable les implications de ce constat. Disons simplement ici qu'il représente un argument important en faveur d'une réflexion renouvelée sur la nature du savoir exigé par l'action politique, sur les moyens de son acquisition et, plus largement, sur la définition d'une conception élargie de la connaissance et de la rationalité.[30]

Troisièmement, le conseil ne peut être séparé du *contexte* dont il est issu et auquel il s'applique. Les prétentions de connaissance qu'il affiche, n'ont de va-

28 «Interpretation, in the sense relevant to hermeneutics, is an attempt to make clear, to make sense of, an object of study. This object must, therefore, be a text, or a text-analogue, which in some way is confused, incomplete, cloudy, seemingly contradictory – in one way or another, unclear. The interpretation aims to bring to light an underlying coherence or sense.» (Taylor 1985, p. 15).

29 Pour un commentaire détaillé sur ces trois traits inhérents à toute forme d'interprétation, voir Jennings (1983, pp. 16–22; également, Jennings (1987).

30 Pour une démonstration classique du fait que l'action humaine, et notamment l'activité politique, est susceptible d'une explication de nature herméneutique voir Taylor (1985); également Ricoeur (1986). Pour une introduction générale aux courants herméneutiques de la recherche en sciences sociales, nous renvoyons aux nombreux textes recueillis par Dallmayr and McCarthy, eds. (1977), Rabinow and Sullivan, eds. (1ère éd., 1979), (2e éd., 1987); également Geertz (1973), Geertz (1986). Pour une discussion de la relation entre démarche interprétative et science d'inspiration positiviste, voir Bernstein (1976), (1983), Moon (1975); Ball, ed. (1987) montre que la réalité politique est constituée de manière interprétative et défend une conception herméneutique de notre discipline. Enfin, dans le champ plus précis des politiques publiques voir notamment Jennings (1983), Sullivan (1983), Fischer and Forester, eds. (1987).

leur qu'au regard et dans les limites de ce contexte. En cela, elles se distinguent des prétentions à la validité d'un énoncé scientifique.[31]

Enfin, l'interaction que manifeste le conseil revêt un *caractère «dramatique»*, au sens burkien du terme. Elle met en scène des agents situés socialement et partageant un réseau d'intentions et de significations culturelles, morales et politiques. Cette composante dramatique garantit le respect de la contextualité du conseil demandé ou prodigué. Elle témoigne de la nature interactive et dialogique de celui-ci (de sa nature contestable aussi) et lui confère sa dimension proprement humaine. Oublier cela tend à transformer le conseil en une question technique, abstraite ou sujette à vérification scientifique.[32]

2. Le conseil comme pratique spécifique

Le conseil n'est pas seulement une activité ordinaire. Exercé en matière politique, il se transforme en une *pratique spécifique*. Que faut-il entendre par ce terme?

Selon Rein (1983, p. 176ss.), une pratique consiste en un ensemble d'activités rattachées à un rôle professionnel, se déployant au sein d'un contexte institutionnel et impliquant de la part de ses participants l'adhésion à un ensemble spécifique de *compétences*, d'*intentions*, de *relations de pouvoir* et de *références mythiques* qui contribuent à la structurer. Examinons la pratique du conseil sous l'angle de chacun de ces quatre éléments.

a) compétences

Le troisième volet de notre réflexion étant entièrement consacré à l'examen détaillé de cet aspect de la pratique du conseil, nous nous limiterons ici à formuler trois remarques générales, valables pour l'ensemble des compétences détaillées plus loin.

Les compétences que possède le conseiller sont le *moyen* par lequel il a quelque chance d'influencer de manière tangible l'action du décideur. A la différence d'autres praticiens professionnels qui peuvent s'appuyer explicitement sur la maîtrise d'une discipline scientifique et d'un ensemble de techniques d'application clairement identifiables, le conseiller doit plutôt posséder des aptitudes ou capacités de raisonnement plus difficiles à discerner, parce que plus proches de l'expérience, du sens commun ou de la connaissance ordinaire, que de la logique scientifique.

31 Sur l'importance de cette dimension contextuelle au sein de la connaissance issue de et dirigée vers la pratique, voir Rein (1983). Sur la notion de contextualité, Torgerson (1985), Torgerson (1986), Brewer and de Leon (1983).

32 Burke in Sills, ed. (1968). Voir aussi Krieger (1981, p. 62ss.), Geertz (1986, chap. 1) offre une discussion très stimulante des qualités respectives de l'analogie avec le *drame* (théâtre), avec le *jeu* ou avec le *texte*, pour l'analyse de la vie sociale.

Par ailleurs, les compétences spécifiques attendues d'un conseiller sont fonction de la *personnalité* du responsable politique; leur degré de pertinence variera d'une situation à l'autre. En effet, dans l'arène politique, le caractère nécessairement personnalisé de la relation de conseil prend une tournure particulière. Il n'est plus seulement le fruit de l'appartenance du conseiller et du décideur à une même communauté de sens (comme nous l'avons évoqué plus haut). Il est aussi le reflet du style de gestion, du type de leadership, des orientations cognitives et affinités psychologiques, en bref des traits idiosyncratiques propres à chaque responsable politique. Il est probable que ces traits guideront déjà la sélection des conseillers dont choisit de s'entourer le décideur. Lorsque les compétences du premier s'avèrent particulièrement adaptées au tempérament du second, il peut en résulter ce que les Anglo-saxons désignent par le terme de «good chemistry», une alchimie donnant lieu à une collaboration particulièrement fructueuse, comme en témoigne par exemple la réunion de personnalités telles que celles du Colonel House et Woodrow Wilson, ou plus récemment de Henri Kissinger et Richard Nixon.[33] Ce phénomène de personnalisation s'étend d'ailleurs en partie au niveau de l'organisation et du mode de fonctionnement des services chargés de fournir les informations aux décideurs. Une illustration frappante de ce fait est fournie par la façon très variable dont, aux Etats-Unis, les présidents successifs ont utilisé les services du ‹National Security Council› depuis sa création en 1947.[34]

Enfin, les diverses compétences exigées du conseiller relèvent plus d'un *savoir-faire* que de l'application d'une connaissance factuelle. Cela résulte du contexte pratique au sein duquel elles doivent s'appliquer. Ce contexte est orienté vers l'action, il est marqué par l'unicité, l'incertitude, le caractère problématique, évolutif et controversé des situations. En ce sens, les compétences du conseiller se rapprochent fortement de celles que Wildavsky et Majone (1979, p. 190) attribuent au policy analyst: «Reducing, bounding, limiting contingencies is the analytic function. Discovering the constraints under which policy ideas may be expected to operate – applying negative knowledge, if you will – is the main task of analysis. Fixed prescriptions – ‹knowing that› – give way to ‹knowing how› – adopting the right rule at the right moment as events unfold, in order to bring out one potential result over many others. Knowing how is a craft, not a science.»

b) intentions

Nous avons vu que l'intention explicite poursuivie par le conseil est de guider l'action du responsable politique. Concrètement, cela revient à éclairer le déci-

33 Sur ce point, voir George and George (1964), George (1980), Janis (1982).

34 Sur la question précise de l'influence des styles personnels de gestion et de leadership sur l'organisation du conseil en matière de politique étrangère, voir notamment Destler (1977), (1980–81), Pfaltzgraff and Ra'anan, eds. (1984), Sarkesian, ed. (1984), Brzezinski (1988). Egalement George (1980), Janis (1982).

deur quant aux options qui s'offrent à lui et à leurs conséquences probables, à lui fournir la certitude du bien-fondé de son action, à renforcer son leadership sur l'administration qu'il dirige, bref, à l'informer au mieux de ses intérêts.

A ces intentions manifestes s'en ajoutent d'autres moins évidentes, consistant par exemple à protéger le décideur (d'atteintes extérieures ou parfois de ses propres erreurs), à le rassurer psychologiquement, ou à entretenir et sauvegarder son image auprès de l'opinion publique. Le comportement récent de Katharina Schoop vis-à-vis de la conseillère fédérale Kopp, ou celui de John Ehrlichman et Bob Haldemann avant la démission du président Nixon en 1974, illustrent dramatiquenent les difficultés liées à la réalisation de telles intentions. Le recours de plus en plus systématique à des experts en communication ou en relations publiques témoigne quant à lui de l'importance croissante qu'accordent les acteurs politiques aux effets médiatiques de leurs agissements et prises de position.

Sur un plan plus abstrait, l'ensemble de ces intentions pourrait être analysé comme visant à instaurer et assurer de manière optimale un processus de communication. Notons d'abord que sur le plan linguistique et du point de vue des intentions qu'il poursuit, le conseil revêt une dimension performative. Il constitue un acte de parole doté de force *illocutoire*[35]: conseiller quelqu'un, c'est *déjà* agir; donner un conseil à un décideur, c'est déjà *faire acte politique:* la valeur (on pourrait dire aussi le succès ou l'aboutissement) du conseil réside plus dans sa pertinence et les effets qu'il produit que dans son contenu plus ou moins «vrai». Envisagée ainsi, la relation de conseil prend la forme d'une discussion ou d'une *argumentation*[36]; elle débouche sur une transaction à propos de ce qui constitue une information pertinente. Adoptant les concepts de Habermas (1987a) (1987b), il paraît a priori possible de définir le conseil comme un acte de communication orienté vers l'*intercompréhension.* A ce titre, la pratique du conseil présuppose l'acceptation des normes d'intelligibilité, de vérité, de justesse et de sincérité, habiutellement admises comme structurant (idéalement) toute situation de communication. Il semble que le conseiller doive se montrer particulièrement attentif au respect de ces normes de communication, pour au moins deux raisons: parce qu'il manque généralement de pouvoir ou d'autorité formelle (la qualité de son action communicative devient alors d'autant plus déterminante); et parce qu'il baigne dans un univers marqué par les conflits d'intérêts, qui peuvent facilement conduire à une distortion délibérée, voire systématique des normes de communication.[37] Dans tous les cas, l'adoption de divers concepts empruntés à la théorie habermassienne de l'agir communicationnel, nous semble

35 Sur cette notion, voir Austin (1975), Searle (1972); également Habermas (1987a, p. 370ss.).

36 Pour une introduction à la théorie de l'argumentation, voir Perelman (1970), Toulmin (1964); pour des tentatives d'application à un domaine proche de notre problématique, voir Fischer (1980), Dunn (1981), (1982).

37 Ces dernières remarques nous sont suggérées par Forester (1985, p. 209ss.) qui offre une discussion détaillée de quelques-unes des distortions possibles de la communication (et des stratégies concrètes qui peuvent contribuer à les corriger) dans le domaine des pratiques planificatrices.

susciter d'intéressantes questions et hypothèses de recherche applicables à la pratique du conseil en matière politique.[38]

c) relations de pouvoir

Nous avons déjà évoqué la situation ambiguë du conseiller par rapport à l'exercice du pouvoir. Sur ce point, il convient de distinguer entre deux situations: la relation de pouvoir existant entre le décideur et le conseiller, et celles qui sont susceptibles de se développer entre ce dernier et d'autres acteurs extérieurs à la relation de conseil.

Le conseiller est dans une situation de dépendance vis-à-vis du responsable politique; son sort est bel et bien entre les mains du décideur qui l'emploie.[39] En Suisse, cette dépendance ressort clairement par exemple de l'Ordonnance fédérale sur le statut des collaborateurs personnels des chefs de département, qui stipule notamment que le collaborateur personnel «est nommé en cette qualité par le chef de département . . .», qu'il est «subordonné directement au chef de département et n'assume que des mandats confiés par celui-ci», qu'il «ne peut exercer des charges publiques qu'avec l'assentiment du chef de département», enfin que «[si] le chef de département quitte sa charge, les rapports de service de ses collaborateurs personnels prennent fin à la date de son départ . . .» (OF du 25 février 1981, art. 1, 2, 10 et 13). L'irruption récente sur la scène publique de ce qu'il semble convenu d'appeler l'affaire Kopp offre une cruelle illustration de cette situation de dépendance.[40]

Quant à l'autorité ou l'influence que peut éventuellement exercer le conseiller vis-à-vis d'autres acteurs (p. ex. au sein de l'administration), il paraît difficile d'identifier des principes généralisables. Elles dépendront encore une fois de la confiance, du rôle et de la marge d'autonomie que choisit de lui accorder le décideur, ainsi que de la perception qu'en ont les acteurs extérieurs. Mais dans tous les cas, il semble qu'il existe inévitablement une source potentielle de conflits, liée à la position même qu'occupe le conseiller, situé à la fois au sommet et à côté d'une hiérarchie administrative. Ces conflits peuvent résulter de la confrontation de deux principes d'autorité antagonistes (professionnelle vs. administrative), ou des tensions bien connues mais difficilement réductibles entre «staff» et «line».[41]

38 Il est hélas impossible de nous étendre ici sur ces questions; nous les approfondissons dans le cadre de notre thèse de doctorat actuellement en préparation.

39 Aux Etats-Unis, et pour se limiter à la seconde adaministration Reagan, nombreux ont été les conseillers du Président à en faire la douloureuse expérience: Richard Allen, William Clark, Robert mc Farlane et John Poindexter, tous ont occupés pour une plus ou moins longue durée la fonction de ‹National Security Adviser›, avant de so voir contraints de démissionner. David Stockman comme directeur de l'OMB, puis Don Regan comme secrétaire général de la Maison-Blanche ont subi le même sort. Voir Rubin (1987), Stockman (1986), Regan (1988).

40 Cf. interview de Elisabeth Kopp dans la *Weltwoche*, 9 février 1989.

41 Sur ce problème, voir Etzioni (1971, p. 137ss.). Pour de nombreuses illustrations empiriques de conflits et luttes de pouvoir entre bureaucrates et conseillers personnels, dans le contexte américain, voir Destler et al. (1985), Rubin (1987).

d) mythes

Rein (1983, pp. 182–185) désigne par ce terme un type particulier de récit qui permet d'organiser l'attention et de justifier et légitimer l'action, de l'intégrer dans le cadre d'une tradition ou d'une évolution historique, bref de rationaliser et donner sens à l'activité poursuivie. Pris dans leur ensemble, ces récits mythiques constituent (indépendamment de leur véracité ou crédibilité) les ingrédients d'une *culture* professionnelle et organisationnelle[42] dotée de son lot de références incontournables, d'anecdotes exemplaires, d'incidents critiques, ou de normes de comportement communément acceptées. Le plus souvent, ces normes ou récits portent sur les institutions, les acteurs sociaux ou la pratique professionnelle elle-même.

Ainsi, dans ce dernier domaine, un des mythes les plus répandus concerne par exemple le rapport entre la recherche scientifique et l'action politique. Il consiste à voir dans la première de ces activités un moyen adéquat de résoudre les problèmes inhérents à la seconde.[43] A l'opposé, un mythe largement répandu parmi les praticiens, consiste à dénigrer plus ou moins systématiquement les propositions émanant des milieux scientifiques ou intellectuels, au profit d'une connaissance plus pragmatique et «terre-à-terre».

Une autre attitude, fortement ancrée dans la figure historique de l'«éminence grise» et largement partagée semble-t-il, touche plus directement les conseillers eux-mêmes. Elle réside dans la conviction selon laquelle le conseiller, s'il veut être efficace, doit s'entourer de discrétion, adopter publiquement un profil bas, et surtout ne jamais affirmer de manière explicite son éventuelle autorité et son influence effective, au risque sinon de s'en voir rapidement dépourvu.[44]

Parvenus à ce stade de notre réflexion, nous sommes maintenant en mesure d'étendre notre problématique à une interrogation de portée plus générale, axée sur la relation entre connaissance et action. Ici encore, l'exemple de la pratique du conseil nous servira de fil conducteur pour soutenir une argumentation qui devrait toutefois pouvoir s'appliquer à d'autres manifestations concrètes de l'interaction entre savoir et pouvoir.

42 Empruntant notamment au paradigme interprétatif proposé par Berger et Luckmann (1986), les recherches en matière de culture organisationnelle se sont fortement développées ces dernières années; pour une introduction, voir Administrative Science Quarterly, 28, September 1983 (particulièrement les contributions de Smircich, Gregory, Riley, Martin et al.). Plus récemment, Jones et al., eds. (1988).

43 «. . . the policy/research alliance is an uneasy marriage, posing deep dilemmas that threaten continually to erode the responsibility and credibility of each partner in the match, the researcher and the policymaker alike. As is characteristic of all political dilemmas, the fundamental problem probably cannot be resolved. The marriage will always be a little painful. To soothe the pain, and to direct both parties as much as possible toward a safe union, the problem-solving image is upheld and cherished as a norming myth.» (Rein 1983, p. 215) Nous renvoyons à cet auteur pour un exposé détaillé des raisons justifiant l'existence d'un tel mythe et des conséquences tant positives que négatives de ce dernier pour l'ensemble des participants à la relation.

44 Ceci ressort clairement par exemple des interviews effectués par Krill (1988) auprès de plusieurs collaborateurs personnels de chefs de département de la Confédération.

IV. Le savoir exigé du conseiller

Nous aborderons ce problème en cherchant à répondre à deux questions:

- Comment se manifeste l'interaction entre connaissance et action dans le cadre de la relation de conseil?

- A quel type de savoir les praticiens (conseillers et responsables politiques confondus) font-ils appel?

1. Connaissance et action

Une remarque initiale sur cette deuxième question peut orienter notre réponse à la première interrogation. Se demander d'où est-ce que le responsable politique tire sa connaissance quand il doit prendre une décision, sous-entend clairement que c'est la nécessité du choix, le contexte de l'action, qui orientent la recherche, puis la sélection de l'information dont il a besoin. Dans cette perspective, le conseiller est soumis lui aussi aux exigences de l'action. En toute logique, c'est donc cette condition inéluctable qui doit ici servir de point de départ à l'examen de la relation entre connaissance et action. Si l'on admet cela, on doit alors procéder à une réorientation de la problématique traditionnellement adoptée pour traiter de cette relation (selon laquelle la connaissance est d'abord produite par les scientifiques avant d'être appliquée par les praticiens).[45]

La question pertinente n'est plus alors celle de déterminer si et comment la connaissance (produite à des fins scientifiques et selon les critères de validité propres à une discipline particulière) informe ou influence la décision, mais celle de savoir comment les praticiens procèdent effectivement en situation décisionnelle (suivant des critères d'acceptabilité dictés par une situation concrète, un contexte politique ou une pratique professionnelle) et à quel type de connaissance ils font appel pour agir. Comme le résume en effet à juste titre Vickers (in Adams et al. eds, 1987, p. 167), les praticiens, à la différence des scientifiques, sont guidés par la question: «*What must I know in order to do?* rather than – *What must I do in order to know?*» Et les réponses qu'ils apportent à ce renversement de perspective sont empruntées à toutes sortes de disciplines ou formes de connaissance, en fonction de leur utilité pratique.

Poser ainsi le problème de la relation entre connaissance et action, revient à insister une fois de plus sur le primat du politique, et à définir la connaissance exigée du conseil en se plaçant *du point de vue des gouvernants*. Un problème surgit alors immédiatement: Une telle démarche ne risque-t-elle pas d'inciter à la négligence ou la mise à l'écart prématurée d'informations et d'éléments de choix pertinents, et d'aboutir éventuellement à des actions aux conséquences préjudi-

45 Pour une critique des principales présuppositions sur lesquelles repose une telle problématique, voir Rein (1983, pp. 235–246).

ciables au décideur lui-même? Ne comporte-t-elle pas le danger de réduire le conseiller à un «yes-man», principalement soucieux de flatter le responsable politique et de lui donner à écouter seulement ce qu'il souhaite entendre?

Un bref détour par la conception machiavélienne du conseil peut nous éclairer sur ce point. Pour Machiavel, il ne fait aucun doute que l'habileté du conseiller politique réside dans la capacité qu'il déploie à se mettre à la place du décideur, afin de le comprendre et d'interpréter efficacement la situation affrontée par ce dernier.[46] Ceci implique connivence, complicité, voire même empathie avec le décideur.[47]

Toutefois, il ne s'agit là que d'une composante de la technique machiavélienne. Il est nécessaire de compléter cette démarche interprétative au moyen d'une réflexion franchement *critique*. Cette seconde composante du discours machiavélien permet au décideur de se prévenir des flatteurs et d'acquérir l'information qui lui est nécessaire, fût-elle difficile à accepter. De plus, grâce à cette technique, le conseiller est en mesure de maintenir une distance vis-à-vis de la perspective des gouvernants, et par là même de s'assurer à leur égard une relative autonomie.[48]

L'évocation de la conception machiavélienne nous permet ainsi d'esquisser les composantes de la démarche cognitive requise pour un conseil effectif en matière politique: en bref, celle-ci comporte une triple dimension *empirique, interprétative* et *critique*.[49] Cette démarche traduit, sur le plan des modes de raisonnement praticables (et plus largement sur celui de la réflexion théorique et des recherches empiriques à réaliser), le fait que la relation entre connaissance et action est ici guidée par les exigences pragmatiques issues d'un contexte politique dont on ne peut se distancer. Plus particulièrement, elle rend compte de la nature nécessairement interactive de cette relation et de l'impossibilité pratique de distinguer nettement la part de cogitation de celle d'interaction, la part de la connaissance appliquée de celle de l'action sensée.

Examinons maintenant quelques-uns des modes de raisonnement effectivement utilisés par les praticiens engagés dans une relation de conseil.

46 Pour illustration, voir la belle lettre du 10 décembre 1513 adressée par Machiavel à Francesco Vettori, et reproduite dans Machiavel (1972, p. 187ss. et plus particulièrement pp. 190–191). Voir également Delannoi (1987).

47 «La compréhension implique la générosité d'esprit, la proximité, la ‹correspondance›. C'est parce que d'une certaine manière on ‹en est› que l'on peut saisir, ou sentir, les subtilités, les nuances, les discontinuités de telle ou telle situation sociale.» Maffesoli (1985, p. 37).

48 «. . . un prince doit toujours entendre les conseils, mais selon son désir à lui, non sur celui des autres; il doit même décourager chacun de lui donner des conseils qu'il ne sollicite point. Il doit cependant souvent les solliciter, et entendre ensuite patiemment la vérité requise, s'irriter même si quelqu'un la dissimule par prudence.» Machiavel (1972, p. 125–126). Sur la technique machiavélienne, Delannoi (1987), Torgerson (1986), Ehnmark (1988).

49 Loin de s'opposer entre elles, ces composantes sont complémentaires. De plus, elles ne sont pas spécifiques à la pratique du conseil: nous pensons que leur combinaison dans le cadre de la recherche est susceptible d'enrichir considérablement la théorie sociale et politique. Pour une discussion approfondie, voir Bernstein (1976), (1983). Dans le même sens, Forester, ed. (1985).

2. La connaissance engagée dans le conseil

Nous l'avons vu, les matières premières du conseil sont la connaissance et l'expérience. Toutefois, dans la sphère politique, ce qui rend nécessaire le conseil est le plus souvent une absence d'informations rigoureuses ou de connaissances absolument fiables. A l'opposé, ce peut être une surcharge d'informations, à la fois convaincantes et autorisant de multiples hypothèses contradictoires mais également plausibles, desquelles il importe alors d'extraire les éléments les plus pertinents.[50] Quant à l'expérience acquise, difficilement appréciable, elle peut elle-même être parfois source de difficultés: «Experience (that is, having tried before) plays a central role that is difficult to analyze. It is hard to say what the experienced person knows. In practice this leads to overcompensation by professionals, to claims of competence beyond their capabilities, and to all-knowing attitudes towards clients.» (Krieger 1981, p. 200). De son côté, le responsable politique, pressé qu'il est par les exigences de l'action, ne peut guère que s'en remettre à l'expérience acquise *antérieurement* à la fonction qu'il occupe.[51]

Ainsi, la nature même du matériau à la disposition du décideur (et de son conseiller) et sur lequel, à défaut d'éléments plus précis, il est *contraint* de se fonder pour agir, détermine le type de processus mental ou de raisonnement qu'il convient de mettre en oeuvre. Dans un tel contexte, plus que la mise à disposition de connaissance, plus que le bénéfice d'une expérience, c'est la maîtrise de diverses *capacités cognitives* qui semble le meilleur garant des compétences du conseiller et, au bout du compte, de la qualité du conseil lui-même.[52] Quelles sont-elles?

Le conseiller compétent est celui qui sait notamment faire preuve d'intuition et de sensibilité ou habileté politique, d'une capacité de jugement ou d'appréciation, d'un usage bien dosé de sens commun, et d'une bonne capacité d'écoute également. Examinons brièvement ces diverses qualités.

Depuis qu'il pense, l'homme a recouru à son *intuition* afin d'opérer ses choix.[53] S'appuyant sur un stock de connaissances, d'expérience ou d'habitudes, celle-ci consiste à reconnaître immédiatement une situation, à être capable de résoudre un problème ou de percevoir des rapports entre des faits, sans qu'il soit le plus souvent possible d'expliquer comment on y parvient. Le cas échéant, la réfé-

50 Cf. Kissinger (1979a, p. 41ss.).

51 «Croire que les dirigeants gagnent en profondeur quand ils gagnent en expérience est une illusion: ... les convictions acquises par ceux-ci avant d'occuper un poste important sont le capital intellectuel sur lequel ils devront vivre aussi longtemps qu'ils occuperont leur poste. Nos leaders ont peu de temps pour réfléchir. Ils sont pris dans un combat sans fin où l'urgent a constamment le pas sur l'important. Leur vie publique est une lutte incessante pour isoler l'élément d'un choix de la pression des circonstances.» (Kissinger 1979a, p. 57).

52 Ceci semble confirmé par Lindblom et Cohen (1979), qui constatent que la connaissance proprement scientifique est le plus utile quand elle sert de *supplément* à d'autres formes de connaissance telles que la connaissance ordinaire, l'apprentissage social ou la résolution des problèmes par interaction.

53 Nous renvoyons ici à la définition et à la discussion de l'intuition fournie par Kaplan (1964, pp. 14–15), Quade (1982) et Krieger (1981). Pour une illustration brillante de son usage dans les affaires, publiques ou privées, voir Barnard (1968).

rence établie avec des événements ou cas similaires peut permettre de parer aux lacunes de connaissance, à l'absence de principes généralement applicables à la situation. A ce sujet, il convient d'évoquer ici les enseignements que peut fournir l'histoire à celui qui, procédant par analogies, sait apprécier quelles sont les situations réellement comparables.[54]

Cette faculté d'*appréciation* déborde évidemment du seul cadre historique. Elle a été bien étudiée par Vickers (1965), (in Adams et al. eds, 1987), qui voit en elle l'exercice de trois types de *jugement* portant respectivement sur la réalité factuelle, les valeurs et les options instrumentales impliqués dans un problème donné. Les deux premiers types de jugement appréciatif sont particulièrement importants. Ils sont indissociables l'un de l'autre en ce que d'une part, les faits ne deviennent pertinents qu'au regard d'un certain ensemble de valeurs (qui leur confèrent un sens), et d'autre part, en ce que ces dernières n'opèrent qu'en relation avec une certaine configuration de faits. En ce sens, l'exercice d'une telle faculté d'appréciation est intrinséquement lié à la participation à une culture et revêt nécessairement une dimension éthique.[55]

Cette dernière remarque nous conduit à introduire une autre disposition d'esprit particulière, dont peut tirer parti profitablement le conseiller. Nous voulons parler du *sens commun*. Pour Geertz (1986), celui-ci représente «un système culturel, un ensemble de croyance et de jugement relié sans trop de rigueur, plutôt que juste ce que n'importe qui normalement constitué ne peut s'empêcher de penser [. . .] Quand nous disons que quelqu'un montre du sens commun, nous voulons suggérer plus que le fait qu'il se sert de ses yeux et de ses oreilles: il les garde ouverts, comme on dit, les employant de façon judicieuse, intelligente, perspicace, réfléchie ou qui s'y efforce, et qu'il est capable de se tirer des problèmes ordinaires d'une façon ordinaire avec quelque efficacité.» (pp. 17, 96) Les principes du sens commun ne sont pas «des prononcés immédiats de l'expérience» mais «des réflexions délibérées à son propos [. . . Lui-même] n'est pas ce que l'esprit débarrassé des conventions perçoit spontanément; il est ce que l'esprit plein de présupposés conclut [. . .], ce qui demeure de la raison quand ses réalisations plus sophistiquées sont toutes mises de côté.» (pp. 95, 106, 117). En un mot, il constitue une interprétation. A ce titre, le sens commun peut être analysé[56], et l'autorité dont il se prévaut soumise à la critique: il est socialement construit et soumis à des normes de jugement historiquement définies. On peut le mettre en doute, le développer, voire même l'enseigner. Il repose sur une base commune à tout système culturel, à savoir «la conviction chez ceux dont c'est la possession de sa valeur et de sa validité.» (p. 97)

Une autre disposition d'esprit apte à servir utilement le conseiller réside dans

54 Sur ce point, voir May and Neustadt (1986), Kissinger (1979a, pp. 57–58), Machiavel (1972, chap. 6).

55 Les limites de cet article ne nous permettent pas d'approfondir ce dernier point comme il serait souhaitable. Nous renvoyons pour cela à Vickers (1973), Sullivan (1983), Callahan and Jennings, eds. (1983), Amy (1984). Sur le jugement *politique*, voir Beiner (1983).

56 Voir Schutz (1987), Maffesoli (1985), ce dernier auteur visant même le développement d'une véritable «sens-communologie».

l'exploitation attentive d'une *capacité d'écoute*. Envisagée de manière active, elle offre un moyen privilégié d'établir la confiance et la complicité indispensables à la relation de conseil. Forester (1980) formule cette capacité comme une authentique activité *herméneutique* et *politique*.

D'autres compétences mériteraient d'être discutées ici. Tout conseiller avisé doit par exemple savoir faire preuve de sagacité, d'un «sens du terrain», d'une sensibilité politique. Il doit développer une habileté rhétorique, un sens de la communication, et porter une attention particulière à la logique de son argumentation.[57]

L'énoncé de ces diverses capacités cognitives nous suggère les commentaires suivants:

Premièrement, soulignons la difficulté de parler de ces qualités avec précision. Cela est dû autant à leur caractère peu tangible qu'au fait qu'elles demeurent aujourd'hui largement ignorées ou négligées. Pourtant, Aristote le relevait déjà à propos de la vertu de *prudence*, essentielle à l'activité politique: «il y a une connaissance des choses inexactes, et ce savoir n'est lui-même jamais absolument exact.»[58] Les qualités que nous venons d'énumérer brièvement relèvent clairement d'une telle forme de connaissance: plus que d'un savoir rigoureux, elles procèdent d'une sagesse dans l'action et en cela s'apparentent à la *phronésis* aristotélicienne. Permettons-nous de citer longuement ici Sheldon Wolin (1969, p. 1070), car il a particulièrement bien exprimé en quoi la complexité de la vie politique implique un type de savoir distinct de la science (fût-elle «politique»). Ce savoir partage les caractéristiques suivantes: «Its mode of activity is not so much the style of the search as of reflection. It is mindful of logic, but more so of the incoherence and contradictoriness of experience. And for the same reason, it is distrustful of rigor. Political life does not yield its significance to terse hypotheses but is elusive, and hence meaningful statements about it often have to be allusive and intimative. Context becomes supremely important, for actions and events occur in no other setting. Knowledge of this type tends, therefore, to be suggestive and illuminative rather than explicit and determinate. Borrowing from M. Polanyi, we shall call it ‹tacit political knowledge›.»

Deuxièmement, l'énumération de ces divers modes de raisonnement (conjointement aux remarques émises dans les sections précédentes) laisse supposer qu'une bonne partie de la connaissance effectivement déterminante pour l'action politique, provient aujourd'hui du contexte de la pratique: elle est le fait des *praticiens* eux-mêmes.[59] Si une telle hypothèse s'avère fondée, elle vient renforcer les doutes émis plus haut à propos du bien-fondé de la dichotomie traditionnellement opérée entre connaissance et action.

Troisièmement, reprenant les analyses de Lindblom et Cohen (1979, p. 12ss.), nous suggérons de regrouper le savoir issu de ces divers types de rai-

57 Sur ces questions, voir Bardach (1972), Meltsner (1980), Dunn (1981), Toulmin (1964), Perelman (1970).

58 Sur l'évolution de la notion de prudence en politique, voir Delannoi (1987).

59 A l'appui de ce constat, Rein (1983), Schön (1983), Barnard (1968).

sonnement sous le terme général de *connaissance ordinaire*.[60] Dépourvue de sens hors de son usage pratique dans une situation donnée, cette forme de connaissance est la manifestation de ce qu'on peut appeler une *rationalité située*.[61] Cela ne signifie pas cependant, que les enseignements qu'elle produit soient marqués de subjectivisme ou relativisme: ils peuvent au contraire faire l'objet d'une évaluation rationnelle intersubjective. Les implications et pistes de recherches issues d'un tel constat sont clairement identifiées par Bernstein (1976, p. 111 ss.), lorsqu'il affirme que «[the] lesson to be learned [. . .] is how difficult and complex it is to articulate the standards of objectivity relevant to different domains of inquiry, and the ways in which these standards are themselves open to criticism. Furthermore – and this is perhaps the most important point – the very standards of objectivity and rationality themselves depend on the existence of communities of inquirers who are able, willing, and committed to engage in argumentation.»

Enfin, en rappelant humblement l'importance de ces modes de raisonnement pour la relation de conseil, notre but n'est évidemment pas de prononcer le dernier mot sur la question, ni a fortiori de prétendre apporter une solution toute faite (le cas échéant, fort triviale) aux difficultés inhérentes à l'interaction entre connaissance et action[62]: une telle attitude ne pourrait qu'avoir comme conséquence de fausser la problématique de cette interaction et d'accroître l'incompréhension fréquemment dénoncée entre les deux communautés de la recherche et de la pratique. Comme l'a très bien montré Dunn (1982) commentant les débats sur la connaissance «utilisable», il serait erroné de chercher à opposer systématiquement ou même juxtaposer artificiellement, savoir scientifique et connaissance ordinaire, car tous deux font appel à la raison. Plus inutile encore serait toute tentative de vouloir décréter l'une de ces formes de connaissance supérieure à l'autre de manière inhérente.

V. Conclusion

Que nous enseigne l'exemple de la pratique du conseil au sujet de la nature du savoir exigé par l'action politique?

Nous nous limiterons ici à indiquer trois constats généraux accompagnés chacun d'implications pour des recherches ultérieures.

Tout d'abord, étant donné les caractéristiques de l'action politique et, singu-

60 Nous sommes d'avis que les chercheurs concernés par la relation entre connaissance et action (de même que plus généralement les analystes des politiques publiques) n'ont jusqu'ici pas tiré pleinement les conséquences des observations de ces deux auteurs. Pour une approche différente de la connaissance ordinaire, voir Maffesoli (1985).

61 Cf. Healy (1986, p. 388 ss.).

62 Il semble malheureusement qu'une telle attitude existe parmi les praticiens particulièrement méfiants à l'égard des milieux scientifiques. Pour eux, «[when they] use terms such as ‹art› and ‹intuition›, they usually intend to terminate discussion rather than open up inquiry.» (Schön 1983, pp. vii–viii).

lièrement, du contexte de la prise de décision, il apparaît clairement que, dans chaque situation problématique, la construction d'un corpus pertinent de connaissances en vue de la décision procède d'une démarche herméneutique et résulte en conséquence dans une *interprétation*.[63] Le conseiller, nous l'avons vu, est particulièrement apte à fournir un tel travail. Sur le plan de la recherche, ce constat devrait conduire à une intégration croissante des concepts et méthodes de l'analyse interprétative au sein de la problématique de l'interaction entre connaissance et action.

De plus, situé de manière privilégiée au côté du décideur dont il partage les besoins et contraintes, le conseiller, dans la réalisation de sa tâche, illustre à souhait les difficultés et dilemmes imposés par la pratique. Les capacités cognitives qu'il doit cultiver sont subtiles et toujours incertaines dans leurs effets. En définitive, l'exercice efficace de ses compétences dépend de la qualité du dialogue, de la confiance et de la compréhension mutuelles, de l'écoute, en bref de la communication qu'il est en mesure de forger, puis maintenir, avec le responsable politique. C'est à la fois peu et beaucoup. Car pour résumer, et sans vraiment chercher à jouer sur les mots, on pourrait dire que le conseiller en matière politique est, ou doit être, un «expert en connaissance ordinaire». Un tel constat a priori paradoxal serait bien décevant, s'il ne devait pas contribuer utilement à la résolution d'un autre paradoxe plus sérieux et fréquemment invoqué, suivant lequel, «[those] very sciences that owe their origins to practice rarely produce knowledge which enlarges our capacity to improve that practice.»[64] En effet, les diverses caractéristiques du conseil identifiées ci-dessus par les termes d'interprétation, de savoir-faire, de réflexion-dans-l'action, de connaissance tacite ou ordinaire etc., témoignent avec force de la nécessité actuelle de formuler, selon l'expression de Schön (1983), une nouvelle *épistémologie de la pratique* capable de prendre au sérieux et de rendre compte systématiquement de ces processus cognitifs. Nous croyons que les chercheurs en sciences sociales ont beaucoup à apprendre des praticiens. Un tel développement nous semble de ce fait indispensable pour traiter aujourd'hui de l'interaction entre science et politique, et plus largement entre connaissance et action.

Conjointement, nos réflexions désignent également un troisième axe de recherche à notre attention. Nous avons montré en effet, que les problèmes pratiques auxquels sont confrontés les décideurs (et leurs conseillers), s'ils se distinguent à de nombreux égards des questions scientifiques ou techniques, sont néanmoins susceptibles d'une discussion rationnelle. Ainsi, en défendant l'idée qu'ils font l'objet, à travers la pratique du conseil, d'une interprétation sujette à la critique, d'une argumentation rationnellement justifiable, ou d'un jugement portant in-

63 Pour une illustration de ce fait, voir la démonstration offerte par Ball, ed. (1987, p. 104ss.) du caractère doublement herméneutique des raisonnements suivis par les acteurs politiques lors de la crise des missiles de Cuba de 1962, ainsi que de la démarche analytique adoptée par Allison dans l'étude (désormais classique) de cette décision.

64 Dunn (1982, p. 294).

dissociablement sur les moyens et les fins de l'action, nous voulons contribuer aux efforts visant à rétablir la possibilité d'une *rationalité pratique* au sein de la vie politique. Cette tâche est cependant loin d'être satisfaite. Elle se heurte notamment au difficile problème de l'identification (et opérationnalisation) des critères de validité ou d'acceptabilité permettant l'évaluation des questions et énoncés pratiques. Elle représente indéniablement l'un des défis prioritaires que doivent affronter aujourd'hui les réflexions théoriques et méthodologiques dans les sciences sociales et, plus particulièrement, au sein de l'étude des politiques publiques. Comme en témoignent bon nombre de travaux cités au fil des pages précédentes, une telle entreprise est déjà largement amorcée. Elle constitue même le pain quotidien de nombreux chercheurs issus de disciplines et horizons divers, mais ayant tous en commun de fonder leur réflexion sur une conception de la science (et, plus largement, de la connaissance) que l'on peut qualifier, à défaut et dans l'attente de mieux, de *post-positiviste.*[65]

Bibliographie

Adams, Guy B. et al., eds. (1987) *Policymaking, Communication, and Social Learning.* Essays of Sir Geoffrey Vickers. New Brunswick NJ., Transaction Books.

Amy, Douglas J. (1984) «Why Policy Analysis and Ethics Are Incompatible» in *Journal of Policy Analysis and Management,* vol. 3, No 4, pp. 573–591.

Austin, John L. (1970) *Quand dire c'est faire.* Paris, Seuil (1962).

Ball, Terence, ed. (1987) *Idioms of Inquiry.* Critique and Renewal in Political Science. New York, State University of New York Press.

Bardach, Eugene (1972) *The Skill Factor in Politics.* Repealing the mental commitment laws in California. Berkeley, The University of California Press.

Bari, Jean-Paul (1985) «The Organization of Advising in U. S. Foreign Policy.» Berkeley, University of California, Graduate School of Public Policy. Unpublished Seminar Paper, 31 p.

Barnard, Chester I. (1968) *The Functions of the Executive.* Cambridge, Mass., Harvard University Press (1938).

Beiner, Ronald (1983) *Political Judgment.* Chicago, The University of Chicago Press.

Benveniste, Guy (1977) *The Politics of Expertise.* Second Edition. San Francisco, Boyd & Fraser Publ. Co.

Berger, John et Thomas Luckmann (1986) *La construction sociale de la réalité.* Paris, Méridiens Klincksieck (1967).

Bernstein, Richard J. (1985) *Beyond Objectivism and Relativism. Science, Hermeneutics, and Praxis.* Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

Borner, Silvio (1977) *Die Amerikanische Stabilitätspolitik seit 1946.* Strategien und Erfahrungen des Council of Economic Advisers. Berne, Haupt.

Bozeman, Barry (1986) «The Credibility of Policy Analysis: Between Method and Use» in *Policy Studies Journal* 4, vol. 14, June, pp. 518–539.

Brewer, Garry D. and Peter de Leon (1983) *The Foundations of Policy Analysis.* Chicago, Ill., The Dorsey Press.

Brzezinski, Zbigniew (1988) *In Quest of National Security.* Boulder, CO, Westview Press.

Bulmer, Martin (1982) *The Uses of Social Research.* Social Investigation in Public Policy-Making. London, George Allen & Unwin.

65 Mis à part les travaux de Habermas, Ball, Bernstein, Fischer, Forester, et Torgerson déjà cités, et pour en rester aux travaux les plus proches de notre domaine d'intérêt, voir Amy (1984), Bozeman (1986), Kelly (1986).

Burke, Kenneth (1969) «Interaction: Dramatism.» in D. Sills, ed.: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 7. New York, Mc Millan, pp. 445–452.
Callahan, Daniel and Bruce Jennings, eds. (1983) *Ethics, The Social Sciences, and Policy Analysis*. New York, Plenum Press.
Dallmayr, Fred R. and Thomas A. McCarthy, eds. (1977) *Understanding and Social Inquiry*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
Delannoi, Gil (1987) «La prudence en politique. Concept et vertu» in *Revue Française de Science Politique*, vol. 37, No 5, octobre, pp. 597–615.
Destler, Ian M. (1977) «National Security Advice to U. S. Presidents: Some Lessons from Thirty Years» in *World Politics*, January, pp. 143–176.
Destler, Ian M. (1980–1981) «National Security Management: What Presidents Have Wrought» in *Political Science Quarterly*, Winter, pp. 573–588.
Destler, Ian M. et al. (1985) *Our Own Worst Enemy*. The Unmaking of American Foreign Policy. New York, Simon & Schuster, Inc.
Dunn, William N. (1981) *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, Inc.
Dunn, William N. (1982) «Reforms as Arguments» in *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 3, No 3, March, pp. 293–326.
Ehnmark, Anders (1988) *Les secrets du pouvoir*. Essai sur Machiavel. Arles, Actes Sud.
Etzioni, Amitai (1971) *Les organisations modernes*. Gembloux, Ed. Duculot (1964).
Fauvet-Mycia, Christine (1988) *Les éminences grises*. Paris, Belfond.
Fischer, Frank (1980) *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*. Boulder, CO, Westview Press.
Fischer, Frank, and John Forester, eds. (1987) *Confronting Values in Policy Analysis*. The Politics of Criteria. Beverly Hills, Sage Publications.
Forester, John (1980) «Listening: The social policy of everyday life. (Critical theory and hermeneutics in practice)». In *Social Praxis* 7–3/4, p. 219–232.
Forester, John, ed. (1985) *Critical Theory and Public Life*. Cambridge, Mass., The MIT Press.
Friedmann, John (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, N. J., Princeton, University Press.
Geertz, Clifford (1973) *The Interpretation of Cultures*. New York, Basic Books, Inc.
Geertz, Clifford (1986) «Le sens commun en tant que système culturel» in *Savoir local, savoir global. Les lieux du savoir*. Paris, PUF, pp. 93–118.
George, Alexander L. (1980) *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. The Effective Use of Information and Advice*. Boulder CO., Westview Press.
George, Alexander L. and Juliette L. George (1964) *Woodrow Wilson and Colonel House*. A Personality Study. New York, Dover Publications, Inc. (1956).
Germann, Raimund et al. (1985) *Experts et commissions de la Confédération*, Lausanne, Presses polytechniques romandes.
Goldhamer, Herbert (1978) *The Adviser*. New York, American Elsevier.
Gschwind, Ulrich, Hsgb. (1982) *Forschung und Politik: Abgründe und Brückenschläge. Politique et recherche: Fossés et ponts*. Diessenhofen, Verlag Rüegger.
Habermas, Jürgen (1975) *Théorie et pratique*. Paris, Payot.
Habermas, Jürgen (1987a) *Logique des sciences sociales et autres essais*. Paris, PUF.
Habermas, Jürgen (1987b) *Théorie de l'agir communicationnel*, T. I et T. II. Paris, Fayard (1981).
Healy, Paul (1986) «Interpretive Policy Inquiry: A Response to the Limitations of the Received View.» in *Policy Sciences* 19, pp. 381–396.
Janis, Irving L. (1982) *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston, Houghton Mifflin Co. 2nd edition (1972).
Jöhr, W. A. and H. W. Singer (1955) *The Role of the Economist as Official Adviser*. London, George Allen & Unwin Ltd.
Jones, Michael O. et al. (1988) *Inside Organizations*. Understanding the Human Dimension. Newbury Park, Sage Publications.
Kaplan, Abraham (1964) *The Conduct of Inquiry*. Methodology for Behavioral Science. San Francisco, Chandler Publ. Co.

Kelly, Rita Mae (1986) «Trends in the Logic of Policy Inquiry: A Comparison of Approaches and a Commentary» in *Policy Studies Review*, vol. 5, No 3, February, pp. 520–538.
Kissinger, Henry (1979) *A la Maison Blanche 1968–1973*. 2 vols. Paris, Fayard.
Krieger, Martin H. (1981) *Advice and Planning*. Philadelphia, Temple University Press.
Krill, Marie-Jeanne (1988) «Collaborateurs personnels. Les ‹éminences grises› du Conseil fédéral» in *Journal de Genève*, 27–28–29–30 décembre 1988.
Lindblom, Charles E., and David K. Cohen (1979) *Usable Knowledge*. New Haven, Yale University Press.
Machiavel, Nicolas (1972) *Le Prince*. Paris, Librairie Générale Française.
Maffesoli, Michel (1985) *La connaissance ordinaire*. Précis de sociologie compréhensive. Paris, Librairie des Méridiens.
May, Ernest R. and Richard E. Neustadt (1986) *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-makers*. New York, The Free Press.
Meltsner, Arnold J. (1976) *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley, University of California Press.
Meltsner, Arnold J. (1980) «Don't Slight Communication: Some Problems of Analytical Practice» in G. Majone & E. S. Quade, eds., *Pitfalls of Analysis*. New York, Wiley and Sons, pp. 116–137.
Mintzberg, Henri (1984) *Le manager au quotidien*. Paris, Les éditions d'organisation.
Moon, J. Donald (1975) «The Logic of Political Inquiry: A Synthesis of Opposed Perspectives» in F. I. Greenstein and N. W. Polsby, eds., *Political Science: Scope and Theory*. Reading, Mass., Addison-Wesley Publ. Co., pp. 131–228.
Paris, David C., and James F. Reynolds (1983) *The Logic of Policy Inquiry*. New York, Longman.
Perelman Chaïm (1970) *Le champ de l'argumentation*. Bruxelles. Presses Universitaires de Bruxelles.
Pfaltzgraff, R. L. Jr. and V. Ra'anan, eds. (1984) *National Security Policy: The Decision-Making Process*. Medford, Mass., Archon Books.
Polanyi, Michael (1962) *Personal Knowledge*. Towards a Post-Critical Philosophy. Chicago, The University of Chicago Press (1958).
Quade, E. S. (1982) *Analysis for Public Decisions*. Second Edition. New York, North-Holland (1975).
Rabinow, Paul, and William M. Sullivan, eds. (1987) *Interpretive Social Science. A Second Look*. Berkeley, University of California Press. 2nd edition (1979).
Redman, Eric (1973) *The Dance of Legislation*. New York, Simon and Schuster.
Regan, Donald T. (1988) *For the Record*. From Wall Street to Washington. New York, Harcourt Brace Jovanovich, Publ.
Rein, Martin (1976) *Social Science and Public Policy*. New York, Penguin Books.
Rein, Martin (1983) *From Policy to Practice*. London, The Mac Millan Press Ltd.
Rein, Martin and Donald A. Schön (1976) «Problem Setting in Policy Research» in Carol H. Weiss, ed. *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington, Mass., Lexington Books, p. 213–234.
Ricoeur, Paul (1986) *Du texte à l'action*. Essais d'herméneutique, II. Paris, Seuil.
Rubin, Barry (1987) *Secrets of State*. The State Department & The Struggle Over U. S. Foreign Policy. Oxford, Oxford University Press.
Sarkesian, S. C., ed. (1984) *Presidential Leadership and National Security: Style, Institutions and Politics*. Boulder, CO, Westview Press.
Schön, Donald A. (1983) *The Reflective practitioner*. How Professionals Think in Action. New York, Basic Books, Inc.
Schutz, Alfred (1987) «Sens commun et interprétation scientifique de l'action humaine» in *Le chercheur et le quotidien*. Phénoménologie des sciences sociales. Paris, Méridiens Klincksieck, pp. 7–63.
Searle, John R. (1972) *Les actes de langage*. Paris, Hermann (1969).
Sharkansky, Ira (1982) *Public Administration*. Agencies, Policies, and Politics. San Francisco, W. H. Freeman and Co.
Smith, Hedrick (1988) *Le jeu du pouvoir*. Paris, Belfond.
Stockman, David A. (1986) *The Triumph of Politics*. How the Reagan Revolution Failed. New York, Harper & Row, Publ.

Sullivan, William M. (1983) «Beyond Policy Science: The Social Sciences as Moral Sciences» in N. Haan et al. eds., *Social Science as Moral Inquiry.* New York, Columbia University Press, pp. 297–319.

Szanton, Peter (1981) *Not Well Advised.* New York, Russel Sage Foundation and The Ford Foundation.

Taylor, Charles (1985) «Interpretation and the Sciences of Man» in *Philosophy and the Human Sciences,* Philosophical Papers 2. Cambridge, Cambridge University Press.

Torgerson, Douglas (1985) «Contextual Orientation in Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell.» in *Policy Sciences* 18: 241–261.

Torgerson, Douglas (1986a) «Between Knowledge and Politics. Three Faces of Policy Analysis» in *Policy Sciences* 19, pp. 33–59.

Torgerson, Douglas (1986b) «Interpretive Policy Inquiry: A Response to its Limitations» in *Policiy Sciences* 19, pp. 397–405.

Toulmin, S. E. (1964) *The Uses of Argument.* Cambridge: Cambridge University Press.

Vickers, Sir Geoffrey (1965) *The Art of Judgment.* A Study of Policy Making. New York, Basic Books, Inc.

Vickers, Sir Geoffrey (1973) «Values, Norms and Policies» in *Policy Sciences* 4, pp. 103–111.

Weber, Max (1959) *Le savant et le politique.* Paris, Plon.

Wildavsky, Aaron and Giandomenico Majone (1984) «Implementation as Evolution» in Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky eds. *Implementation.* Berkeley, University of California Press. Third Edition (1973, 1979), pp. 163–180.

Wolin, Sheldon S. (1969) «Political theory as a vocation» in *American Political Science Review* 63, pp. 1062–1082.

Woll, Peter (1977) *American Bureaucracy.* Second Edition. New York, W. W. Norton & Co. (1963).