**Zeitschrift:** SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP

**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

**Band:** 33 (1993)

**Artikel:** Nouveaux instruments de mise en oeuvre des politiques et espace public : esquisse d'une problématique

**Autor:** Bari, Jean-Paul

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-173003

**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:** 07.01.2026

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

Jean-Paul Bari

# Nouveaux instruments de mise en œuvre des politiques et espace public

## Esquisse d'une problématique

Vingt ans de recherches sur la mise en œuvre des politiques publiques illustrent avec force les difficultés et problèmes innombrables liés à l'application des programmes publics. Cet article esquisse une problématique permettant d'approfondir la compréhension de ces problèmes à partir de la mise en relation de deux notions – celles d'instruments d'action étatique et d'espace public – issues de traditions de recherche rarement confrontées l'une à l'autre: l'étude des politiques publiques et la théorie critique. Plus particulièrement, il s'agit d'explorer l'hypothèse selon laquelle les instruments et procédures adoptés pour la mise en œuvre exercent un impact sur la qualité de l'espace public et de ses corollaires que sont la citoyenneté, l'esprit civique et l'intérêt public. Au moyen d'une analyse conceptuelle, l'article tente de démontrer l'intérêt d'une telle approche pour la compréhension des problèmes de mise en œuvre, en suggérant quelques pistes de recherches empiriques et quelques implications méthodologiques.

Zwanzig Jahre Vollzugsforschung unterstreichen die unzähligen Umsetzungsschwierigkeiten öffentlicher Programme. Dieser Artikel skizziert ein analytisches Vorgehen, das erlauben sollte, diese Umsetzungsschwierigkeiten mithilfe der Verbindung zweier Konzepte – der Konzepte Staatshandeln und Öffentlichkeit – zu untersuchen. Diese Konzepte entstammen verschiedenen wissenschaftlichen Traditionen, die selten miteinander in Verbindung gebracht werden: der Policy Forschung und der kritischen Theorie. Insbesondere soll versucht werden, die Hypothese zu vertiefen, die besagt, dass die Instrumente und die Verfahren der Politikimplementation die Qualität des öffentlichen Raums beeinflussen. Der Artikel verdeutlicht die Relevanz eines sinnverstehenden Zugangs zur Analyse der Umsetzungsschwierigkeiten öffentlicher Programme und deutet einige Stossrichtungen für die empirische Forschung und deren Methoden an.

«We speak of the political public sphere [...] when public discussion deals with objects connected to the activity of the state. Although state authority is so to speak *the executor* of the political public sphere, it is not part of it. To be sure, state authority is usually considered «public» authority, but it derives its task of caring for the well-being of all citizens primarily from this aspect of the public sphere.» (J. Habermas)[1]

## I. Introduction[2]

Dans un article stimulant intitulé – de manière volontairement provocatrice – *«The Policy Analysis – Critical Theory Affair: Wildavsky and Habermas as Bedfellows?»*, le politologue américain John Forester (1985) suggérait il y a quelques années le rapprochement possible entre deux traditions de recherche que tout sépare a priori, mais dont pourtant un examen attentif montre qu'elles partagent diverses préoccupations communes et – plus important encore – qu'elles peuvent bénéficier d'apports mutuels considérables. Dans les pages qui suivent, nous nous proposons d'approfondir cette suggestion à partir de la mise en relation de deux concepts issus respectivement de chacune de ces traditions de recherche, à savoir ceux d'instruments d'action étatique et d'espace public.

Comme on le verra plus loin, une telle mise en rapport apparaît particulièrement opportune dès lors que l'on souhaite analyser les causes et les conséquences de déficits de mise en œuvre si fréquemment observés dans la pratique. Une mise en garde initiale s'impose toutefois quant à l'ambition – somme toute modeste – de notre propos. Il doit être considéré comme un premier essai de définition d'une problématique visant à permettre l'évaluation des incidences politiques de nouveaux instruments d'action étatique selon un critère jusqu'ici largement ignoré: celui de leur *impact sur la qualité de l'espace public*.

L'objectif poursuivi est ainsi d'identifier et de préciser les concepts adéquats pour rendre compte de et analyser la relation – dont nous présumons l'existence – entre instruments de mise en œuvre (en tant que procédures), politiques publiques (en tant que contenus) et espace public (considéré ici en tant que critère indispensable au succès de ces dernières).

L'hypothèse que nous souhaitons explorer est que l'analyse des instruments de mise en œuvre des politiques en fonction de leur impact sur la qualité de l'espace public permet d'éclairer d'un jour nouveau tant les obstacles et problèmes rencon-

1 Habermas (1974: 49). C'est nous qui soulignons.

2 Cet article est une version révisée et augmentée de la communication que nous avons présentée dans le cadre du groupe de travail «Politiques Publiques» réuni sur le thème «Les incidences politiques et administratives du recours à de nouveaux instruments pour la mise en œuvre de politiques publiques», lors du Congrès de l'ASSP 1992, Balsthal 13–14 novembre 1992. Nous tenons à remercier ici les organisateurs et participants de ce groupe pour leurs utiles remarques et commentaires.

trés lors de l'éxécution des programmes politiques que les stratégies envisageables afin de les surmonter. Il s'agit surtout de souligner ici la pertinence d'une telle approche, l'intérêt des interrogations qu'elle soulève et les possibilités de sa poursuite sur le terrain de la recherche empirique.

Pour cela, nous postulons que les politiques publiques et les instruments de mise en œuvre qui leur sont associés assurent non seulement une fonction de régulation et d'expression de la volonté démocratique, mais également – de manière certes plus occulte et diffuse – une fonction formatrice et pédagogique auprès des acteurs du système politique. C'est en cela principalement que ces politiques et leurs instruments nous intéressent ici. Ils contribuent à l'apprentissage et au renforcement (ou à l'affaiblissement) du processus démocratique de la part des citoyens et des groupes sociaux organisés. De ce fait, ils ne doivent pas être exclusivement évalués en fonction de leur efficacité, leur efficience ou leur équité, mais aussi en fonction de leur impact sur la qualité de l'espace public et de l'esprit civique qu'ils contribuent à façonner.

Sur un plan plus général, nous postulons également que le modèle sous-jacent de la société auquel il convient de se référer afin d'analyser les politiques publiques n'est pas celui de la société comme *marché* (modèle prévalent au sein de la discipline), mais comme *communauté politique* dotée d'attributs spécifiques proprement politiques.[3] Ce postulat a pour corollaire le fait de ne pas envisager l'élaboration et la mise en œuvre des politiques uniquement comme la production de solutions matérielles plus ou moins efficaces à des problèmes donnés, mais aussi comme la quête continuelle, collectivement menée, du sens à donner à ces problèmes et à leur éventuelle résolution. Dans cette optique, le contenu et les enjeux des politiques publiques traduisent les représentations stratégiques des acteurs en présence et la construction des significations collectives auxquelles ils aboutissent au moyen d'un processus de délibération. Ils apparaissent comme le résultat (toujours momentané) du conflit des interprétations, de l'échange argumenté des idées, en bref des interactions communicationnelles entre acteurs sociaux (Stone 1988). Dans cette optique également, l'appréciation de la mise en œuvre des politiques et des problèmes qui lui sont associés apparaissent sous un éclairage nouveau.

Notre argumentation s'articulera de la manière suivante: nous rappellerons d'abord brièvement le contexte empirique dans lequel intervient notre réflexion ainsi que l'état actuel des recherches de mise en œuvre. Dans la partie centrale de l'article, nous introduirons les traits principaux caractérisant les nouveaux instruments d'action étatique d'une part, et la notion d'espace public d'autre part, avant d'établir la mise en relation proprement dite de ces deux notions et sa mise en référence avec les problèmes de mise en œuvre. Nous soulignerons ensuite un certain nombre de difficultés que doit surmonter l'approche proposée et concentrerons plus particulièrement notre attention sur l'une d'entre elles, au moyen d'une clarification conceptuelle des notions de citoyenneté, d'esprit civique et d'intérêt

3 Pour une formulation détaillée de ce postulat, voir Stone (1988) qui explicite les diverses dimensions et ressources inhérentes à la notion de communauté politique.

public. Enfin, avant de conclure, nous reviendrons de manière schématique sur diverses implications méthodologiques de la problématique proposée.

## 1. Constats empiriques

Trois constats empiriques issus de contextes socio-politiques fort différents serviront à motiver notre propos et à le situer dans le cadre général des problèmes – tant théoriques que pratiques – de mise en œuvre des politiques publiques. A travers ces constats, nous souhaitons indiquer clairement que l'interrogation poursuivie ici ne tire pas exclusivement sa pertinence de la situation actuelle de la Suisse en la matière. Toutefois, elle peut à notre avis s'y appliquer de façon opportune, compte tenu d'une part des nombreux déficits de mise en œuvre constatés à ce jour, et d'autre part du contexte helvétique marqué depuis quelques années par la disparition du consensus, l'exacerbation des clivages et conflits à divers niveaux, la perte de crédibilité des institutions politiques, la méfiance croissante du citoyen à l'égard de la classe politique et, enfin, la recherche encore diffuse d'un nouveau contrat social.

Premièrement, on constate depuis longtemps déjà une crise du projet de l'Etat social en Suisse et dans l'ensemble des pays d'Europe occidentale.[4] Cette situation donne lieu actuellement à une recrudescence de la réflexion sur l'étendue et les modalités de l'intervention de l'Etat. C'est ainsi qu'aux notions traditionnelles d'Etat libéral ou d'Etat de droit tendent à succéder celles d'Etat propulsif (Ashford 1986; Morand 1992), d'Etat subsidiaire (Meillon-Delsol 1992), d'Etat superviseur (Willke 1992), ou encore d'Etat incitateur (Bütschi et Cattacin 1993).[5] Ces diverses appellations ont pour caractéristique commune de mettre en évidence une nouvelle articulation – plus complexe et plus fluide – des rapports entre l'Etat et la société. Cette articulation en voie de formation passe nécessairement par une redéfinition des rôles et responsabilités individuels et collectifs et par la quête de procédures et instruments institutionnels capables de les traduire dans les faits. Elle fait inévitablement appel aux ressources et aux fonctions de l'espace public.

Deuxièmement, on observe un phénomène similaire dans le contexte nord-américain, pourtant traditionnellement moins marqué par la réflexion sur l'Etat. Il se manifeste de diverses manières.

Tout d'abord, le constat répété des difficultés de mise en œuvre effective des politiques publiques et la reconnaissance de l'impact souvent imprévisible de ces dernières ont engendré depuis quelques années diverses tentatives visant explicite-

4 Peut-être est-il utile de rappeler ici que l'essor de l'Etat-providence et des programmes sociaux au cours des années 60 – et le constat amer des difficultés de leur application – est partiellement à l'origine de la réflexion sur la mise en œuvre des politiques publiques (Wildavsky 1979).

5 Il n'entre pas dans les objectifs de cette communication de discuter la pertinence de ces diverses appellations.

ment à apprécier les instruments d'action étatique en fonction de leurs conséquences sur la qualité de la vie publique.[6]

Par ailleurs, à travers une interrogation sur le thème de la «new politics of public policy»[7], on assiste à la mise en question des institutions et procédures «oppositionnelles» (*adversarial procedures*) caractéristiques du système politique américain, et à l'avènement de mécanismes et procédés institutionnels fondés sur la collaboration, la concertation et la délibération (*cooperationist procedures*) entre les parties intéressées à la résolution d'un problème politique donné (Kelman 1992). Outre les effets directs que de telles procédures peuvent exercer sur l'engagement et l'esprit civiques des acteurs impliqués, elles concernent au premier chef les déficits de mise en œuvre si fréquemment observés, auxquels elles tendent – potentiellement au moins – à apporter des éléments de solution.

Enfin, comme l'explique Landy (1991, 1990), la «révolution des droits» (*Affirmative action*, droits des handicapés, des personnes âgées, des homosexuels, des espèces animales, etc.) qui a traversé les Etats-Unis ces dernières années en donnant naissance à une multiplicité de procédures nouvelles, n'est pas sans conséquence du point de vue de la citoyenneté et de la substance de l'espace public: «Rights pertain to individuals not collectivities. They tell us what we are entitled to but not what we owe. Rights are, by definition, absolute. They cannot be discussed. If the quintessential citizen function is deliberation, then defining important public matters in terms of rights robs citizens of critical matters to talk about.» (Landy 1990: 9 ss.) La conséquence majeure de ce phénomène – à laquelle cherchent à s'attaquer les auteurs précités – est un appauvrissement du discours public censé se déployer au sein de l'espace public.

Troisièmement, dans le contexte en pleine mutation des pays d'Europe de l'Est, on assiste actuellement à la quête parallèle d'instruments d'action étatique à la fois efficaces et susceptibles de garantir le renforcement d'un processus démocratique naissant. De ce fait, la mise en œuvre effective des transformations au sein du champ socio-économique suscite naturellement – dans le champ politique – une interrogation relative à l'espace public.[8]

Malgré des conditions socio-culturelles et politiques très différentes dans chacun des contextes évoqués ci-dessus, il ressort de chacun d'eux un faisceau convergent de problèmes communs, justifiant la définition d'une nouvelle problématique de recherche. En effet, de manière plus ou moins explicite, il est finalement à chaque fois question de a) la délimitation des contours de la sphère publique, b) de la spécification du contenu à donner aux prérogatives et responsabilités des citoyens, des groupes et mouvements sociaux organisés, et c) finalement de la formulation des identités et aspirations collectives au sein de la société.

L'Etat est ainsi appelé à contribuer, d'une part à la redéfinition et revitalisation

6 Voir par exemple Mead (1986); Kelman (1987, 1992); Stone (1988); Reich (1985); Reich ed. (1988); Landy (1990); Landy, Roberts et Thomas (1990).

7 Pour une illustration, voir les textes du Symposium organisé sur ce thème par le *Journal of Policy Analysis and Management*, 10, 3 (1991).

8 A ce propos, voir Bari (1993) et Offe (1992).

d'un espace public dont il est censé jusqu'ici tirer sa légitimité, et dont il est nécessaire par conséquent qu'il assure la pérennité; d'autre part à la redéfinition des conditions de formation de l'intérêt public dont il est, dans notre tradition démocratique, à la fois l'expression et le garant. (Lagroye 1991)

Concrètement, ces transformations du rôle de l'Etat se manifestent à travers l'identification puis le choix de nouvelles modalités d'intervention étatique. Dans un tel contexte, il devient dès lors pertinent de s'interroger sur l'impact que peuvent avoir les instruments d'action privilégiés par l'Etat sur la qualité de l'espace public.

## 2. Bilan théorique des recherches de mise en œuvre

Il est impossible de présenter – ne serait-ce que superficiellement – l'évolution et l'état actuel de la recherche en matière de mise en œuvre des politiques publiques. Les vingt ans qui nous séparent des travaux pionniers de Pressman et Wildavsky (1973) ont donné lieu à un foisonnement d'études de cas empiriques, de concepts, modèles et approches théoriques, sans qu'il soit toutefois aujourd'hui possible de dégager une véritable théorie de la mise en œuvre capable de rendre compte de la diversité des situations rencontrées sur le terrain.[9] Nous nous contenterons par conséquent ici de deux séries de remarques portant sur les enseignements principaux que l'on peut tirer du corpus existant. La première concerne l'étendue des difficultés et problèmes empiriques rencontrés sur le terrain de la mise en œuvre. La seconde porte sur les conséquences que l'on peut en tirer pour l'élaboration d'approches théoriques.

### *a) problèmes empiriques de la mise en œuvre*

Tout d'abord, il convient de rappeler l'ambiguïté fondamentale de la notion même de mise en œuvre. Celle-ci peut en effet être définie à la fois comme un processus ou un état final, comme l'éxécution d'un ensemble d'activités ou l'accomplissement d'un ensemble d'objectifs. Les problèmes qui lui sont liés peuvent avoir trait à ces deux aspects, qu'il faut distinguer clairement. En d'autres termes, une politique peut être mise en œuvre sans qu'elle résulte dans la réalisation effective de ses objectifs (Lane 1993).

Ensuite, les problèmes de mise en œuvre ne sauraient se limiter aux diverses formes de résistance manifestées par les acteurs concernés (autorités publiques, mouvements sociaux, groupes de citoyens, organisations para-étatiques, etc.). Comme le souligne clairement Knoepfel (1992) au sujet des déficits de mise en œuvre dans le champ de la protection de l'environnement, ces problèmes peuvent

9 Diverses synthèses de l'évolution et de l'état actuel des recherches de mise en œuvre sont disponibles. Nous renvoyons entre autres le lecteur à Barrett et Fudge eds. (1981); Knoepfel et Weidner (1982); Mazmanian et Sabatier (1983); Sabatier et Mazmanian (1983); Sabatier (1985a); Janow (1987); Ingram (1990). Voir aussi Sabatier (1992). Plus particulièrement sur la Suisse, voir Delley (1984).

être liés à la structure spécifique de la constellation d'acteurs propre à un champ d'intervention donné, mais aussi à la structure et aux éléments (substantiels et organisationnels) du programme, aux instruments administratifs adoptés ou encore aux variables contextuelles définissant les «conditions-cadres» de son application.

En fait, l'inventaire des conditions à remplir pour une mise en œuvre effective suffirait à illustrer a) les innombrables problèmes auxquels celle-ci se heurte le plus souvent et b) les difficultés de formulation de stratégies aptes à les surmonter (Hood 1976, Sabatier et Mazmanian 1979, Levin 1981, Mayntz 1983, Hogwood et Gunn 1984).

### *b) caractéristiques des approches théoriques de la mise en œuvre*

Cette extrême variété des problèmes de mise en œuvre n'est évidemment pas sans conséquence sur les approches théoriques (et les méthodes ou modes de raisonnement) susceptibles d'être adoptées afin d'en rendre compte. Face à la diversité de ces problèmes, les démarches de recherche ne peuvent qu'être disparates elles aussi. Ainsi, nous souhaitons limiter notre réflexion à l'esquisse d'une problématique particulière: celle qui consiste à envisager les difficultés de mise en œuvre comme étant liées à l'impact des instruments d'action adoptés sur la qualité de l'espace public. Cette problématique se justifie notamment par la prise en considération des caractéristiques suivantes des approches théoriques disponibles aujourd'hui:

- Les approches «top-down» de la mise en œuvre, consistant à imposer des solutions politiques ou des modifications de comportements à des «populations-cibles», sont aujourd'hui le plus souvent écartées au profit d'approches «bottom-up» ou mixtes[10] qui présupposent dès le départ (i.e. dès la phase de formulation d'une controverse politique) une plus large *participation du public* à la prise de décision (Hanf 1982; Hjern et Porter 1981; Barrett et Fudge eds. 1981; Elmore 1978, 1979).
- Les nombreux modèles théoriques de la mise en œuvre reconnaissent tous – avec plus ou moins d'insistance – que la circulation, l'échange et la diffusion publique des informations, en bref la *communication*, entre les acteurs concernés apparaît aujourd'hui – c'est un truisme que de l'affirmer – comme une condition indispensable au succès de la mise en œuvre de toute politique publique.
- Plutôt que de considérer la mise en œuvre comme un processus d'application d'une norme ou décision préétablie, il convient de l'aborder à partir d'un problème politique autour duquel gravite une variété d'acteurs aux ressources, contraintes et préférences les plus diverses (Sabatier 1986). Une telle approche a pour avantage de reconnaître la très ample latitude d'interprétation des problèmes à la disposition des acteurs sociaux. Elle ouvre par conséquent un *espace public de délibération* et de concertation.

10 La querelle entre les tenants de chacune de ces deux approches apparaît aujourd'hui largement dépassée (Sabatier 1985b).

- Enfin, parmi les multiples perspectives analytiques portées sur la mise en œuvre, il en est une qui demeure aujourd'hui largement sous-exploitée. A savoir celle que Janow (1987) désigne comme une approche «culturelle», et que nous préférerons quant à nous appeler une perspective interprétative portée sur la mise en œuvre. Elle consiste à prendre pleinement en considération dans l'analyse les éléments d'*interprétation*, de *signification*, d'*interaction discursive*, de *persuasion* et de *rhétorique* qui s'articulent autour de toute controverse politique.[11] Ces divers éléments trouvent leur lieu d'expression naturel au sein de l'espace public.

## II. Les nouveaux instruments d'action étatique

Ayant jusqu'ici situé le contexte empirique et justifié la pertinence de notre problématique, nous pouvons maintenant introduire le premier terme de la relation qu'elle se propose d'étudier, celui de nouveaux instruments d'action étatique.

Il n'y a pas lieu de proposer une définition originale de cette notion, ni de fournir un inventaire complet des moyens d'action qu'elle désigne. Il nous suffira d'en rappeler en quelques lignes les principaux attributs.[12] On peut les résumer de la manière suivante:

- Ces instruments sont nouveaux principalement en ce qu'ils tendent à compléter, transformer, voire parfois *supplanter les instruments juridiques classiques* fondés sur la législation et la réglementation (Morand 1992);
- Ils nécessitent ou font appel à la *participation active* ou tout au moins à la *bonne volonté* des citoyens et groupes sociaux organisés. Pour leur succès, ils reposent largement sur le soutien actif des populations concernées;
- A la différence d'instruments traditionnels fondés sur le recours à la force, la loi ou l'argent, ils se caractérisent par un usage sophistiqué de l'*information* et de la *communication* (Freiburghaus 1991, Willke 1991);
- Ils présupposent le développement de *processus d'apprentissage* spécifiques de la part des acteurs sociaux;
- Ils traduisent l'existence d'une forme de *coopération conflictuelle* de la part des acteurs impliqués (Marin ed. 1990);
- Enfin, au-delà de leur caractère de nouveauté, ils renvoient à des *dispositions* et *inclinations* communes partagées par les acteurs sociaux (confiance réciproque, bonne foi, droit à la parole, procédures d'entente, respect des contrats, etc.) et présupposent plus largement une référence admise à un ensemble de *valeurs*

11 Malgré l'émergence de nombreux travaux récents sur ces aspects des politiques publiques, ils demeurent actuellement encore comme «la part cachée» de l'étude des politiques publiques. Pour une discussion de la question, voir Bari (1989).

12 Pour une présentation dans une perspective politologique, nous renvoyons à la tentative de mise en ordre proposée par Freiburghaus (1991); pour une introduction à ces instruments et aux problèmes qui leur sont associés sous un angle juridique, voir Morand (1992). De plus, diverses tentatives de classification de ces instruments sont aujourd'hui disponibles. Voir Mayntz ed. (1980, 1983). Pour un bref compte-rendu des diverses typologies des politiques publiques actuellement offertes par la science politique, voir Meny et Thoenig (1989: 144–150).

*socio-culturelles communes* autorisant l'avènement d'un consensus sur les procédures politico-administratives à adopter.

Ce sont principalement les instruments politiques – évaluations, informations, médiations, négociations – qui nous concernent ici. Toutefois, ils ne sont pas les seuls à comporter des caractéristiques qui les rendent intéressants pour la problématique développée ici. Mentionnons simplement à titre d'exemple la notion de *gentlemen's agreements* (accords à l'amiable à participation publique)[13]. Ce type d'instruments, qui se range parmi les instruments juridiques visant à assurer une action concertée entre l'Etat et les acteurs privés, renvoie en effet explicitement à des caractéristiques socio-culturelles fondamentales, du respect desquelles dépendent largement l'utilité et l'efficacité même de l'instrument. D'autres exemples pourraient être développés, empruntés cette fois-ci à la catégorie des instruments économiques.[14]

Considérons maintenant les critères permettant d'évaluer les incidences politiques du recours croissant à ces instruments. Nous proposons – en complément aux critères le plus souvent invoqués d'efficacité, d'efficience et d'équité – un autre critère d'appréciation: celui de l'impact sur la citoyenneté, l'esprit civique, l'intérêt public et, partant, sur la qualité de l'espace public.

## III. La notion d'espace public

### 1. Une condition préalable

Une condition indispensable à la poursuite de notre réflexion réside en la reconnaissance préalable de l'*importance pratique* et de l'*intérêt heuristique* du concept d'espace public – en dépit de son caractère a priori vague et extrêmement compréhensif – pour l'analyse des problèmes de mise en œuvre. A ce propos, force est de constater aujourd'hui l'existence d'un certain paradoxe: alors que les références à l'espace public sont sans cesse plus fréquentes au sein du discours politique, on observe l'absence de réflexions approfondies – sur un plan théorique et sociologique – explicitement bâties sur la notion d'espace public (Wolton 1992).[15]

La prise en considération de l'espace public et de ses corollaires revêt d'abord un intérêt pratique en favorisant l'intégration explicite au sein de l'analyse de la *dimension normative* inhérente à l'action politique, que les «pères fondateurs» de l'analyse des politiques publiques ont dès l'origine appelée de leurs voeux (Lasswell

13 Pour des exemples et une discussion des traits caractéristiques de ces accords dans le cadre helvétique, voir Poltier (1987).

14 Landy (1990) discute brièvement de l'impact de divers types d'instruments sur la citoyenneté. Dans un même esprit, voir Stone (1988: 224–230). Voir aussi Fiorino (1988, 1989a, 1989b, 1990) pour une discussion dans le champ de la protection de l'environnement.

15 La bibliographie sur l'espace public est limitée. Pour une orientation, on se référera à l'article de Wolton (1992) paru dans la revue française *Hermès*, qui représente probablement actuellement le principal foyer de réflexions sur la notion d'espace public. Il convient toutefois de souligner que celles-ci ne sont pratiquement pas axées sur la problématique des politiques publiques, lacune que notre article tente modestement de combler.

1951; Brewer et de Leon 1983; de Leon et Overman 1989). Aujourd'hui pourtant, cette préoccupation commence seulement à être traduite dans les pratiques de recherche empirique.[16]

De plus, appréhender les instruments d'action étatique en fonction de leur impact sur la qualité de l'espace public permet d'introduire au sein de l'étude des politiques publiques une *visée critique* (impliquée par le concept d'espace public) qui actuellement fait elle aussi largement défaut. C'est là une des contributions essentielles du rapprochement entre traditions de recherche différentes, à l'origine de la problématique avancée ici.

En ces deux apports réside un autre intérêt de l'interrogation sur l'espace public: elle revêt un potentiel heuristique évident, en ouvrant la voie à de nouvelles perspectives de recherche dans le champ des politiques publiques. Cette ouverture est d'autant plus nécessaire que de nombreux nouveaux domaines dans lesquels l'Etat est appelé à intervenir aujourd'hui sont fortement empreints de considérations éthiques.

## 2. La formulation habermassienne de l'espace public et sa traduction contemporaine

Nous nous référons dans cette section principalement à la formulation de l'espace public telle qu'elle ressort de la théorie critique de Jürgen Habermas (1974, 1986, 1987, 1988, 1992).[17]

Depuis toujours, et sans doute de manière encore plus marquée à partir de l'avènement de la modernité, les agents humains, individuellement et collectivement, ont aspiré à la maîtrise de leur destin et à la reconnaissance de leur autonomie. A cet effet, le besoin s'est fait ressentir de disposer d'un espace public où puissent être débattues les questions d'intérêt collectif.[18] L'espace public s'appuie

16 Pour une défense de l'intégration des considérations normatives et éthiques au sein de l'analyse des politiques publiques, voir par exemple Sullivan (1983). Pour une introduction aux approches éthiques applicables, voir Dunn (1983). Sur les implications méthodologiques de cette application, voir Fischer (1980), Callahan et Jennings eds. (1983), Tong (1986), Fischer et Forester eds. (1987).

17 Pour divers commentaires de la conception habermassienne, voir Touraine (1992), Lagroye (1991), Dryzek (1990), Ingram (1987), Forester ed. (1985), Ulrich (1983). Par ailleurs, il existe une variété de significations données à cette notion selon des perspectives différentes. Pour une tentative de définition d'un cadre conceptuel servant à l'analyse de l'espace public moderne selon une perspective systémique, voir Gerhards et Neidhardt (1990).

18 Habermas (1974: 49) définit le concept de la manière suivante: «By «the public sphere» we mean first of all a realm of our social life in which something approaching public opinion can be formed. Access is guaranteed to all citizens. A portion of the public sphere comes into being in every conversation in which private individuals assemble to form a public body. They then behave neither like business or professional people transacting private affairs, nor like members of a constitutional order subject to the legal constraints of a state bureaucracy.. Citizens behave as a public body when they confer in an unrestricted fashion – that is, with the guarantee of freedom of assembly and association and the freedom to express and publish their opinions – about matters of general interest. In a large public body this kind of communication requires specific means for transmitting information and influencing those who receive it. Today newspapers and magazines, radio and television are the media of the public sphere.»

de ce fait sur un fondement *éthique* (Habermas 1986, 1988: chap. XII). Il incarne un idéal de liberté, de raison, de critique aussi. Il vise à «soumettre l'autorité politique au tribunal d'une critique rationnelle.»

De plus, en tant que fruit des aspirations humaines, il prend ses racines dans le *monde vécu*. «La pratique quotidienne fournit un lieu où peuvent se dérouler des processus spontanés de compréhension de soi et de formation de l'identité», nous dit Habermas. Cela rend possible une conscience diffuse de la *communauté*.[19] Cette prise de conscience, à travers le développement de certains thèmes spécifiques (qui peuvent être des controverses politiques relatives à la formulation de politiques publiques), se concentre et s'articule avec une plus grande clarté dans les processus de communication qui se déroulent dans l'espace public (Habermas 1988: 424–25).[20]

Historiquement, c'est grâce au principe de *publicité* né au XVIII^e^ siècle que se voit créée une sphère publique distincte de la sphère privée, circonscrivant un nouvel espace où est censé s'effectuer la médiation entre la société et l'Etat. C'est là la fonction traditionnelle de l'espace public.

Ainsi, l'activité étatique, quelles que soient les modalités qu'elle adopte concrètement, suppose de la part des membres de la société une reconnaissance préalable de l'existence d'une telle sphère publique (Lagroye 1991: 111).

Un problème survient du fait que les contours de cette notion – façonnés dans une optique essentiellement historique – n'ont pas été définis en vue d'en permettre un usage empirique dans le cadre de la problématique des politiques publiques, et encore moins de celle des instruments adoptés pour leur mise en œuvre. Il faut donc tenter de préciser la substance empirique d'un nouvel espace public, adaptée aux conditions contemporaines de l'activité étatique.

## 3. Espace public global et espaces publics partiels

L'analyse contenue dans *Strukturwandel der Öffentlichkeit* s'interrompt en quelque sorte au seuil de la période qui nous occupe aujourd'hui: celle au cours de laquelle les capacités de l'Etat à traduire en actes l'opinion et la volonté des citoyens, supposée exister selon la tradition démocratique qui est la nôtre, sont mises en doute par le phénomène de perte de centralité de l'Etat, lui-même étroitement lié à la différenciation croissante de la société moderne (Habermas 1988: 426 ss.).

19 La pensée de l'espace public est toutefois distincte de la pensée de la communauté. Pour une discussion approfondie de l'articulation des deux notions, voir Tassin (1992).

20 Habermas défend la pertinence du recours au concept de monde vécu de la manière suivante: «On pourra difficilement renoncer [au concept de monde vécu] si l'on veut rendre compte du fait fondamental qu'est la socialisation *langagière*. Ceux qui participent à une interaction ne peuvent exécuter des actes de parole ayant un effet de coordination, sans accorder à tous les intéressés un monde vécu intersubjectivement partagé, convergeant dans la situation de parole et ancré dans ce centre qu'est le corps humain. Pour ceux dont l'action vise l'intercompréhension ..., chaque monde vécu constitue une totalité d'ensembles cohérents de sens et de renvois, autour d'un point zéro d'un système de coordonnées, constitué par le temps historique, l'espace social et le champ sémantique.» (Habermas 1988: 424).

L'espace public se fragmente et on assiste alors, grâce notamment à l'essor continu des technologies de communication[21], à la création d'un «réseau hautement différencié d'espaces publics locaux» (idem: 425). Comme le relève Habermas dans ce texte plus récent, «la politique est aujourd'hui devenue l'affaire d'un système partiel, différencié au point de vue fonctionnel; face aux autres systèmes partiels, un tel système ne peut disposer du degré d'autonomie qui serait nécessaire à une régulation centrale, c'est-à-dire à une action exercée sur soi-même par la société comme totalité prenant elle-même cette initiative.» (Ibid.: 425–426, voir aussi p. 428).

Pourtant, ces espaces partiels, quels que soient leur degré de spécialisation et de fermeture, font référence à un espace public global.[22] Dans cette perspective, les nouveaux instruments de mise en œuvre sont – potentiellement au moins – créateurs d'espaces publics partiels.

Les formes contemporaines de l'espace public, associées aux nouvelles modalités de l'activité étatique, aboutissent ainsi à mettre en évidence des problèmes nouveaux: aux problèmes de régulation qui ont pendant longtemps monopolisé l'attention des observateurs de l'activité étatique, s'ajoutent désormais des problèmes distincts d'*intercompréhension*. Par ce terme, il faut entendre le processus, inhérent à l'activité communicationnelle, «par lequel on réalise un accord sur la base *présupposée* de prétentions à la validité reconnues d'un commun accord.» (Habermas 1987: 332).

Les problèmes de mise en œuvre des politiques publiques peuvent désormais être appréhendés selon cette optique.

## 4. Nouveaux instruments d'action étatique et espace public

C'est à ce stade de la réflexion que peut être établi avec profit le rapprochement entre la problématique des instruments d'action étatique et celle de l'espace public.

Au centre de chacune de ces problématiques figure en effet la *communication*. D'un côté comme principe prépondérant – aujourd'hui et à l'avenir – du dévelop-

21 C'est là un aspect important de l'espace public contemporain, que nous ne pouvons que mentionner ici: sa médiatisation. Le fait qu'un système médiatique organise aujourd'hui dans une large mesure l'espace public est lourd de conséquences sur le processus de formation de l'opinion publique et sur le processus démocratique dans son ensemble. Sur ce point, voir Ferry (1991).

22 Habermas s'en explique de la manière suivante: «Les espaces publics institutionnalisent les processus de formation de l'opinion et de la volonté qui sont faits pour être diffusés et pour s'interpénétrer, quels que soit leur degré de spécialisation. Leurs frontières sont perméables; si fermé qu'il soit, en effet, tout espace public reste quand même ouvert à d'autres espaces publics. Aux structures de la discussion qui leur sont propres, ils doivent une tendance universaliste à peine dissimulée. Tous les espaces publics partiels renvoient à un espace public global dans lequel la société dans son ensemble développe une connaissance d'elle-même. Les Lumières européennes ont assimilé cette expérience et l'ont intégrée à leurs formules programmatiques.» (Habermas 1988: 425–426).

pement des nouveaux moyens d'action de l'Etat (Freiburghaus 1991, Willke 1991); de l'autre, comme phénomène fondamental régissant à la fois les pratiques et interactions du monde vécu et celles de la société en tant que système hautement différencié.

Emettons alors l'hypothèse suivante: si les efforts de régulation régulièrement mis en œuvre par les pouvoirs publics se heurtent actuellement à des obstacles croissants de la part des citoyens, c'est peut-être parce que les problèmes auxquels ils sont censés apporter une réponse exigent en fait d'être compris et analysés (avant d'être résolus) en tant que problèmes d'intercompréhension. C'est-à-dire en tant que distorsions, au sein d'un processus de communication et d'entente, susceptibles seulement d'être surmontées par la mise en place de conditions et de mesures spécifiques, déployées sur le terrain même de la communication.

Bien que Habermas lui-même ne développe pas cette question dans le champ de l'activité étatique, on établit facilement le lien entre son propos d'une part, et les problèmes concrets suscités par la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques d'autre part. Le bilan essentiellement contradictoire et désillusionné qu'il établit du projet de l'Etat social (à partir d'une réflexion théorique sur la modernité) rejoint alors l'évidence empirique aujourd'hui amplement documentée (à partir d'une démarche de recherche appliquée) des diverses formes de déficits de mise en œuvre des politiques.

Dans cette perspective, les déficits de mise en œuvre peuvent en principe être surmontés de trois manières:

- par les ressorts de l' *activité stratégique* orientée vers le succès et motivée par la recherche de l'efficacité;
- par l'*interruption* pure et simple *de la communication*, dans l'attente hypothétique d'une résolution du problème de lui-même;
- par une *reprise de l'activité intercompréhensive*, au moyen d'une discussion argumentée ouverte sur la collectivité.

Concrètement: les blocages à l'achèvement du réseau de routes nationales sont surmontés par l'injection de moyens matériels et financiers gigantesques; l'application des mesures relatives aux requérants d'asile, en l'absence d'une réelle politique de migration, s'enlise dans l'incompréhension mutuelle, les acteurs (fédéraux et cantonaux) campant sur leurs positions respectives; la sélection d'un site d'implantation pour les installations de stockage pour déchets stabilisés (ISDS) est rendue possible grâce à la mise en place de procédures nouvelles de médiation et de négociation.

Mais quelle que soit l'option retenue face à un problème donné, les ressorts de l'intercompréhension nécessaires à la qualité de l'espace public semblent le plus souvent ne pas pouvoir être trouvés uniquement dans les efforts de réglementation. Comme le souligne succintement Habermas (1988: 429), «[l]'argent et le pouvoir ne peuvent acheter – ni obtenir par la force – ni la solidarité ni le sens.» (Habermas 1988: 429).

La question pertinente est alors de savoir si et dans quelle mesure de nouveaux instruments de mise en œuvre des politiques peuvent fournir le cadre procédural et

les ressources nécessaires à la réalisation effective d'un processus d'intercompréhension au sein de l'espace public.

## IV. Difficultés de l'approche proposée

Parvenus à ce stade de notre réflexion, mentionnons toutefois une série de difficultés auxquelles se heurte immédiatement notre tentative de rapprochement entre les nouveaux instruments de mise en œuvre et l'espace public. Il importe de les évoquer brièvement si l'on veut se donner les moyens de les affronter et de les surmonter.

La première difficulté réside dans la *prédominance*, au sein de la problématique des politiques publiques, *de réflexions en termes économiques* fondées sur un paradigme utilitariste, rationaliste et individualiste. On retrouve ici l'idée, évoquée en introduction, de la société conçue sur le modèle du marché. Ce mode de raisonnement, dont les fondements sont à rechercher dans la science économique néoclassique, est parfaitement illustré au sein de la science politique contemporaine par l'école du «Public Choice» (récemment couronnée d'un second prix Nobel six ans après celui décerné à James Buchanan sur la base de travaux issus du même paradigme). Il n'en demeure pas moins que ce mode de raisonnement fait depuis longtemps l'objet de critiques issues de diverses sources.[23]

Une seconde difficulté, corollaire de la précédente, réside dans le *cynisme* et l'*opiniâtreté*[24] qui traversent la discipline politologique encore très largement dominée par une conception réductrice des notions de conflit, de pouvoir et d'intérêt privé.[25] Certes, il ne s'agit évidemment pas de nier l'importance de ces éléments au sein du processus politique: nulle vision romantique ou naïve de la chose publique n'est impliquée ici. Mais la focalisation excessive, erronée, voire exclusive sur eux ne peut qu'être dénoncée.[26] Trop souvent, elle aboutit à négliger le fait que l'objet (et les armes) du conflit est fondamentalement constitué par des idées[27]. Et que le pouvoir ne peut être défini qu'en référence aux éléments d'une communauté politique préexistante, dans laquelle il n'acquiert de sens légitime que s'il aboutit à transformer les actions et intentions individuelles en objectifs et résultats collectifs.

De plus, cet état d'esprit est d'autant plus regrettable et préjudiciable à l'essor de la discipline, que la plus petite expérience concrète de l'action politique d'une part, et l'évidence empirique actuellement disponible – notamment dans le champ de la

23 Parmi une très abondante littérature, citons Tribe (1972); Landy (1981); Paris et Reynolds (1983); Bobrow et Dryzek (1987); Stone (1988); Jenkins-Smith (1990); provenant de la science économique elle-même, Etzioni (1988); Sen (1990).

24 Le terme le plus exact pour désigner ce que nous voulons exprimer ici est le terme anglo-saxon de «tough-mindedness».

25 A la décharge de la communauté des politologues, il faut reconnaître que le cynisme est également présent au sein du public. Il aboutit à ce que Laurence Lynn désigne comme la loi de Murphy de la politique: «Whatever you did, you should have done something else».

26 Voir par exemple Mansbridge (1990a: 3–22). Egalement Mansbridge (1990b).

27 Sur ce point, voir Reich ed. (1988) et Quirk (1990).

psychologie sociale – d'autre part, tendent à démontrer que la logique de l'affrontement et de la poursuite de l'intérêt privé ne préside pas systématiquement aux interactions socio-politiques.[28] Malheureusement, au sein de la science politique, tout se passe comme si on devait absolument privilégier la variable économique et faire abstraction de raisonnements rendant justice à la complexité des motivations et des aspirations humaines, parce que les modèles hérités de la science économique sont soi-disant mieux établis, se prêtent plus aisément à la formalisation ou correspondent actuellement mieux aux exigences reconnues de rigueur scientifique.

Les remarques qui précèdent nous conduisent à identifier une troisième source plus diffuse de difficultés pour notre approche, à savoir ce qu'on peut appeler les *effets de l'épistémologie sur les pratiques politiques*. Sans nécessairement devoir invoquer l'horizon orwellien – improbable au demeurant – de l'avènement d'une conscience scientifico-technocratique, il importe de souligner les implications pratiques du recours quasi-exclusif à des modes de raisonnement purement scientifiques. Comme le résume clairement un commentateur: «When certain modes of certifying knowledge and reality become accepted as valid by participants in the policy process, the entire process is transformed. Theories of the apprehension of reality exert a subtle and thorough influence on the way policy issues are viewed; indeed, they supply the ultimate legitimation for particular policy approaches.» Il poursuit: «The influence of a conceptual model based on a scientific understanding of human action affects public life in the most profound ways, altering the policy makers' concepts of rationality, the public's self-images, the idea of what counts as evidence, and, finally, the political process itself.» (Sievers 1983: 329–330). Un exemple évident est fourni par le recours croissant aux techniques de sondages d'opinion.[29]

Enfin, une dernière difficulté -celle en tout cas que nous souhaitons approfondir dans la suite du présent article- résulte du *statut des concepts* convoqués pour l'analyse. Invoquer l'espace public et ses corollaires que sont la citoyenneté, l'esprit civique et l'intérêt public suscite en effet immédiatement un certain malaise dans l'esprit du chercheur. Il provient du caractère a priori flou de ces concepts «toujours suspecté[s] de désigner à la fois une réalité et un idéal souhaité» (Leca 1986: 163). Nous allons donc tenter de les expliciter.

28 Nous tenons à remercier ici Peter Knoepfel et Sandro Cattacin pour nous avoir conforté dans notre hypothèse à ce propos à partir des résultats empiriques de leurs travaux respectifs dans le champ de la politique communale et dans celui des politiques urbaines. Etzioni (1988: chap. 4) offre un inventaire détaillé d'évidences empiriques confirmant cette hypothèse.

29 Voir Sievers (1983: 320–342). Un autre exemple récent de ce phénomène, particulièrement frappant et riche de conséquences empiriques, est celui de l'emprise qu'ont eue le discours économique, l'instrumentation budgétaire et l'analyse coût-bénéfice dans le cadre de la formulation des politiques publiques au cours de la présidence Reagan, alors que David Stockman était directeur de l'Office of Management and Budget. Pour un commentaire de cet exemple ainsi que d'autres, voir Harpham et Scotch (1988: 215–230).

## V. Spécifications du concept d'espace public

Nous proposons maintenant de nous distancer quelque peu de la conception habermassienne afin d'approfondir la notion d'espace public en l'abordant sous trois angles différents et complémentaires: 1) celui de la citoyenneté, 2) de l'esprit civique et 3) de l'intérêt public.

A chaque fois, nous nous efforcerons de dégager quelques implications du recours à ces concepts pour la recherche empirique en matière de mise en œuvre.

### 1. La citoyenneté

Nous voulons d'abord envisager l'espace public comme *lieu d'expression et d'affirmation de la citoyenneté.*[30]

Ecartant pour l'instant la dimension normative de la citoyenneté pour se concentrer sur ses attributs positifs, on peut décrire d'abord la notion dans les termes d'une liaison dialectique impliquant simultanément la participation et l'assujettissement de l'individu au gouvernement. Comme l'indique Morris Janowitz (cité par Leca 1986: 166): «Par définition, la citoyenneté repose sur un équilibre ou plutôt sur une inter-action d'obligations et de droits ... [C'est] un modèle et un équilibre approximatif entre droits et obligations afin de rendre possible le processus de partage du gouvernement et de l'assujettissement.»

Un second trait de la citoyenneté réside en la séparation qu'elle opère entre l'appartenance sociale et l'appartenance citoyenne proprement dite, cette dernière seule instituant une «société civile» distincte des communautés traditionnelles comme la famille, l'ethnie ou quelque autre forme de groupe social.

Une fois laissée aux juristes la définition des attributs formels de la citoyenneté, celle-ci se présente à nous comme «style de vie». C'est la signification qui ressort par exemple des notions ordinaires de «citoyen concerné», de «citoyen engagé», ou encore, si cette expression a vraiment un sens, de «citoyen du monde».[31]

Perçu sous l'angle de la citoyenneté, l'espace public permet aux sentiments d'appartenance à et d'engagement envers la collectivité de se manifester et de s'affirmer publiquement. Sa fonction – de nature *classificatoire* et *ordonnatrice* de statut – consiste alors à fournir un lieu où puisse s'établir la délimitation et la répartition des droits et obligations parmi les membres de la société civile. Ce qui est communiqué et échangé au sein de l'espace public, c'est l'expérience que font les

30 Sur les efforts de construction du concept de citoyenneté, nous renvoyons à la contribution de Leca (1986: 162 ss.) sur laquelle nous nous appuyons largement dans cette section.

31 Pourtant, à l'instar de J. Leca, «Nous ne saurions approuver la thèse selon laquelle seuls les juristes pourraient empiriquement parler de la citoyenneté pour recenser les attributs du citoyen formellement posés par la loi ou construits par la jurisprudence, les philosophes de leur côté parlant logiquement et normativement pour indiquer aux hommes ce qu'ils pourraient faire s'ils voulaient être raisonnables et la science politique devant s'en tenir à l'étude des illusions plus ou moins fondées que les hommes se fabriquent quand ils se représentent la citoyenneté.» (Leca 1986: 163)

citoyens de leurs droits et responsabilités; c'est aussi un débat conflictuel concernant la définition de ces mêmes droits et responsabilités.

Du point de vue de l'investigation empirique, se voit ainsi soulevé tout un faisceau d'interrogations qui, si on le traduisait en programme de recherche, pourrait aboutir à éclairer les problèmes de mise en œuvre de même que les stratégies susceptibles de les confronter. C'est ainsi que de nombreuses hypothèses de recherche – aujourd'hui très largement inexplorées – pourraient être formulées à partir d'une mise en rapport entre des types d'instruments d'action spécifiques d'une part, et le (ou les) type(s) de citoyenneté qu'ils tendent ou non à favoriser.[32]

## 2. L'esprit civique

Une seconde manière d'aborder l'espace public consiste à le définir comme une *instance dans laquelle se cultive et se transmet* l'*esprit civique*. Cette notion traduit pour nous le terme anglo-saxon de «public-spiritedness».[33]

Afin d'être bien compris, il convient d'emblée d'écarter fermement certaines connotations du terme. A cet effet, il importe de souligner la dimension *procédurale* plutôt que substantielle conférée ici à cette notion. Sinon, parler aujourd'hui d'esprit civique pourrait sembler ressortir d'un intérêt iconoclaste, passéiste, ou franchement conservateur.

Cela pourrait comporter implicitement des risques d'endoctrinement ou, pour reprendre l'expression de Morand (1992: 252) à propos des instruments souples d'action étatique, de «manipulation généralisée des consciences».

Selon Kelman (1987, 1992: 178–179), il faut comprendre cette notion non pas comme un ensemble substantiel de prescriptions auxquelles devraient se soumettre les participants au processus politique, mais plutôt comme une *disposition* spécifique de leur part à prendre en considération avec sérieux le bien d'autrui (et non seulement leur intérêt propre) quand ils agissent dans la sphère publique. Sommairement exprimée, la notion s'inscrit en opposition directe à celle d'intérêt privé ou individuel. Elle correspond à l'*inclination* à vivre éthiquement dans le cadre de la vie quotidienne et représente de ce fait un enseignement que chaque citoyen peut extraire et cultiver à partir de son expérience concrète du processus politique.[34]

L'esprit civique représente en quelque sorte le versant «pour soi» de la citoyenneté. Leca (1986: 171 ss.) la distingue de la citoyenneté «en soi» en la dotant des trois caractéristiques suivantes:

32 Leca (1986: 178 ss.) établit par exemple diverses distinctions entre citoyenneté militante et civile, citoyenneté participante et privée, citoyenneté passive et négative, citoyenneté de contestation ou de substitution.

33 La tentative articulée ici de préciser la notion d'esprit civique s'inspire directement des travaux que mène depuis plusieurs années Steven Kelman, à qui le mérite revient d'avoir donné sens, légitimité et substance empirique à la notion de «public-spiritedness» (Kelman 1987, 1992).

34 Dans cet article, Kelman argumente en faveur d'un recours accru à ce qu'il appelle des «cooperationist institutions», aux caractéristiques proches de celles des nouveaux instruments d'action discutés ici, précisément parce que ces instruments et procédures encouragent selon lui le développement de l'esprit civique de la part des citoyens.

- la croyance en l'*intelligibilité* du monde politique par tout citoyen. Par elle se voit permis l'accès à la discussion et le partage du sens au sein de l'espace public.
- l'*empathie* comme «capacité (toujours limitée par le jeu politique même ...) de se mettre à la place des autres citoyens, afin de saisir non pas leurs stratégies et leurs structures de préférences, mais leurs intérêts et leurs justifications. ... Empathie ne signifie ni compréhension parfaite, ni sympathie, mais la capacité de concevoir des rôles différents du sien propre et de s'y ajuster.» Par elle se trouve facilitée la délibération et la négociation.
- enfin, liée à la précédente (axée sur les choix collectifs) mais axée sur les interactions interindividuelles, la *civilité* comme «reconnaissance tolérante et généreuse d'un attachement commun à l'ordre social, et d'une responsabilité commune envers lui, en dépit de la diversité.» (idem: 174). Par elle se trouvent sauvegardé l'idéal de savoir-vivre[35] indispensable à la vie en collectivité et maintenues les possibilités de communication entre les membres de cette dernière.

Perçu sous l'angle de l'esprit civique, la fonction d'un espace public – de nature cette fois-ci *pédagogique* ou même *thérapeutique* – est alors de contribuer à la formation du caractère et à la construction des identités.[36] C'est en ce sens qu'il faut entendre l'expression selon laquelle «policymaking is teaching». Qu'on le veuille ou non, les politiques formulées au sein de l'espace public ont aussi une fonction pédagogique auprès des acteurs concernés. A ce propos, une illustration récente nous est fournie par le texte du Message du Conseil fédéral accompagnant la nouvelle loi sur la protection de l'environnement, qui mentionne explicitement son intention de «conduire en douceur vers une mentalité positive» à l'égard des problèmes d'environnement (Morand 1992).

En parallèle à la notion de citoyenneté, l'esprit civique est inséparable des processus de formation des identités personnelles, individuelles et collectives, contribuant en cela à la reproduction culturelle des sociétés.

Du point de vue de la recherche empirique, il serait intéressant d'étudier les effets du recours à des types d'intruments d'action spécifiques sur les perceptions et attitudes des citoyens à l'égard du processus politique. Qu'est-ce qu'ont bien pu apprendre les citoyens de la commune de Faido lorsqu'il y a quelques années ils se sont opposés au tracé initial de l'autoroute traversant leur territoire? (Bassand et al. 1986: 118 ss.; Burnier 1985). Plus récemment, quels enseignements ont pu tirer des expériences de concertation et médiation les acteurs ayant été consulté dans le cadre des processus de décisions d'implantation d'installations de stockage pour déchets stabilisés (Ruegg et al. 1992)?

En fait, on ne connaît actuellement que très peu de choses concernant les processus d'apprentissage de la part des citoyens suite à leurs expériences de

35 Pour un développement approfondi de cette notion appliquée dans le champ politique, voir Pharo (1991).

36 Pour une explication du fait que la discipline politologique a toujours maintenu parmi ses objectifs une préoccupation envers l'éducation du citoyen aux vertus de l'esprit civique, voir l'étude de Ricci (1984) sur les origines et développements de la science politique américaine.

mobilisation collective, de «résistance» ou d'oppositions aux mesures préconisées par les autorités publiques.

Certes, en tant que disposition ou état d'esprit, l'esprit civique n'est pas sans poser des difficultés dès lors qu'on souhaiterait «tester» empiriquement son degré de prévalence au sein du processus politique. Mais ces difficultés ne sont pas insurmontables (Kelman 1987). Une première façon de procéder consiste à examiner dans quelle mesure une politique publique, en tant que résultat d'un processus politique conflictuel, est le fruit d'une répartition de pouvoirs particulière, d'une configuration victorieuse d'intérêts organisés, ou plutôt le résultat de la prédominance des idées sur ces mêmes intérêts.[37] Un autre procédé, dirigé sur les comportements individuels des acteurs concernés par une politique donnée, consiste à enquêter sur les motivations – intérêt privé, altruisme, considérations idéologiques, etc. – déterminant leurs positions à l'égard de la politique en question. Enfin, les motivations à l'origine des choix et actions des responsables politiques eux-mêmes peuvent aussi être étudiées empiriquement.[38]

### 3. L'intérêt public

Finalement, une troisième conception de l'espace public revient à l'envisager comme *lieu conflictuel de formation de l'intérêt public*.

Outre la définition juridique de la notion, nous sommes une fois de plus confrontés à une multiplicité d'acceptions possibles (Stone 1988: 14–15). L'intérêt public se présente à nous sous la forme d'une «boîte vide» que les acteurs sociaux s'efforcent en permanence de remplir selon leurs préférences et aspirations. Mais l'énergie et la vigueur dépensées à la définition du contenu de cette notion est telle qu'elle représente un élément incontournable du discours au sein de l'espace public.[39]

Envisagée sous l'angle de l'intérêt public, la fonction de l'espace public nous apparaît alors sous un double aspect. Une fonction *heuristique* d'abord: elle réside en la découverte, la représentation et la mise en scène des significations collectives. Une fonction d'*intégration* des valeurs ensuite: au sein de l'espace public se focalise la lutte politique autour d'un objectif ou idéal commun.

Ce qui est alors formulé et échangé dans cet espace, ce sont les significations collectives et les valeurs communes en référence desquelles on se situe dans la société.

Du point de vue de la recherche, cette dernière approche de l'espace public est

37 A ce sujet, voir Reich ed. (1988); Quirk (1990: 183–199).

38 En s'appuyant sur de nombreux résultats empiriques, Kelman (1987: 248 ss.) démontre la possibilité de parvenir à une mesure opérationnelle de la prévalence de l'esprit public lors de la formulation et mise en œuvre de diverses politiques publiques.

39 Comme l'explique Stone (1988: 15): «The concept of public interest is to the polis what self-interest is to the market. They are both abstractions whose specific contents we do not need to know in order to use them to explain and predict people's behavior. We simply assume that people behave as if they were trying to realize the public interest or maximize their self-interest.»

certainement la plus difficile à traduire empiriquement. Etant donné qu'il n'existe virtuellement jamais un accord complet et définitif sur la substance de l'intérêt public, l'analyse de cette dimension du politique apparaît comme le champ d'application privilégié d'une perspective méthodologique capable de rendre compte de la nature essentiellement fluide et débattable de cette dimension. C'est vers elle que nous nous tournons maintenant.

## VI. Implications méthodologiques

S'il a consenti à nous suivre jusque là, le critique qui somnole dans l'esprit de tout chercheur s'est réveillé: que peut-on bien faire et que peut-on bien analyser si l'on ne dispose pour tout bagage analytique que d'un horizon idéal (l'espace public), d'un modèle de «style de vie» (la citoyenneté), d'un ensemble de dispositions et inclinations (l'esprit civique) et, pour intégrer le tout, d'une boîte vide (l'intérêt public) dont le contenu doit être négocié en permanence?!? En d'autres termes et pour en revenir à notre interrogation initiale, à quelles conditions est-il possible d'évaluer les incidences politiques des instruments d'action étatique sous l'angle de leur impact sur la qualité de l'espace public? Par quels moyens faut-il procéder afin d'éclairer sous cet angle les problèmes de mise en œuvre des politiques publiques? En résumé, que doit faire le chercheur intéréssé à poursuivre sur la voie esquissée ci-dessus? Diverses réponses sont sans doute possibles. Celle que nous souhaitons proposer exige du chercheur une posture et une démarche auxquelles il n'est point habitué.

En deux mots, le chercheur doit adopter une *approche interprétative*: se faire l'interprète d'une situation; l'envisager comme un contruit subjectivement vécu plutôt que comme un fait extérieur susceptible d'une objectivation; argumenter plus que démontrer; interpréter le sens des pratiques sociales plutôt que chercher à en dégager des lois causales. En bref, procéder dans le même esprit que celui adopté au fil des pages précédentes.[40]

Une telle démarche s'est en quelque sorte imposée à nous, pour diverses raisons liées à la nature de la problématique proposée et à l'objet d'étude lui-même.

D'une part en effet, les postulats à l'origine de notre interrogation, les prémisses normatifs et la visée pratique qui lui sont liés, le statut des concepts convoqués pour l'analyse, la référence directe au monde vécu et aux aspirations normatives des agents humains, enfin le regard critique porté à l'égard des prémisses épistémologiques et des paradigmes de recherche dominant l'étude des politiques publiques, incitent à adopter une approche méthodologique interprétative ou herméneutique.

D'autre part, de multiples facteurs inhérents à l'objet d'étude lui-même militent en faveur de l'adoption d'une telle démarche. Citons pêle-mêle: l'ambiguité des

40 Une autre possibilité consiste à s'inspirer des travaux empiriques disponibles menés sur le mode interprétatif. Dans le champ des politiques publiques, ils demeurent rares. A notre connaissance, le meilleur exemple est offert par Stone (1988). On peut aussi se reporter aux ouvrages de Fischer et Forester eds. (1987) et Forester (1989) qui offrent quelques études de cas empiriques.

objectifs, la mouvance des enjeux, l'ample marge de manœuvre (i.e. de latitude d'interprétation) des acteurs, propres à toute politique publique; au-delà, l'importance fondamentale de la dimension communicationnelle, de l'interaction discursive, du débat sur les idées, des ressources symboliques et rhétoriques qui animent toute controverse politique; enfin, l'ancrage de toute action politique, tant au niveau collectif qu'individuel, dans un contexte culturel lourdement chargé de règles, de normes, de traditions aussi, le plus souvent non explicites.

Une réponse plus substantielle serait certes souhaitable afin de mieux identifier les intruments dont dispose le chercheur-interprète. Elle dépasse les possibilités de cet article. Elle consisterait à expliciter les fondements épistémologiques de l'approche interprétative et à tenter d'en extraire les règles d'une méthode.[41] Entreprise pour le moins laborieuse. Cette approche ne constitue pas en effet une méthode à proprement parler. Elle représente plutôt un *mode de raisonnement* particulier, susceptible de multiples formulations, et dont on se contentera par conséquent de souligner quelques traits seulement.

Tout d'abord, une approche interprétative réside comme son nom l'indique dans l'exposé d'une *interprétation*. Celle-ci s'élabore concrètement sur le mode d'une *argumentation* fondée rationnellement, d'une narration détaillée (Clifford Geertz parle de «thick description») portant sur une partie de la réalité sociale envisagée comme un texte faisant problème. Elle en propose une lecture particulière, par définition contestable et sujette à constante révision.

Une démarche interprétative implique ensuite une *mise en contexte* de la situation étudiée: elle en tire son point de vue, sa pertinence, sa cohérence et sa crédibilité au regard d'autres interprétations ou analyses. Ainsi, la force de l'argument défendu ici réside partiellement dans l'adhésion explicite (livrée à l'acceptation du lecteur) à une conception de la communauté politique et dans le cumul de constats empiriques qui visent à l'accréditer. Prises chacune isolément, les propositions conceptuelles que nous avons avancées n'ont qu'une faible portée. Elles n'acquièrent de signification véritable qu'une fois appréhendées conjointement, en référence au contexte global d'une communauté politique au sein de laquelle le chercheur s'apparente explicitement et activement.

C'est là un autre trait caractéristique de la démarche. Le chercheur-interprète n'est pas un observateur détaché de son objet d'étude. Il est appelé à se situer par rapport à lui, tout en respectant une distance critique indispensable. Michael Walzer (1985) définit ainsi l'interprète comme un «connected critic», un *critique engagé*. Ce trait de l'approche interprétative est particulièrement riche de conséquences dès lors que l'analyse d'un problème donné revêt une visée pratique, comme c'est le plus souvent le cas dans le champ des politiques publiques.

Une approche interprétative facilite enfin l'intégration d'une réflexion en *termes normatifs*. L'interprétation constitue en effet la forme discursive caractéristique de

41 De nombreux travaux sont disponibles à ce sujet. Pour une introduction, voir Dallmayr et Mc Carthy eds. (1977), Rabinow et Sullivan eds. (1979 et 1987). Dans le champ des politiques publiques plus spécialement, voir Callahan et Jennings eds. (1983), Fischer et Forester eds. (1987), Bari (1989).

l'argumentation morale. Appliquée à la sphère politique, elle rend possible la prise en considération et la compréhension d'éléments essentiels de celle-ci, que d'autres perspectives méthodologiques sont contraintes de négliger ou de ranger parmi les catégories résiduelles de l'irrationnel, du non-explicable, ou de la «pure politique» (Stone 1988).

## VII. Conclusion

Nous concluerons provisoirement avec deux remarques, assorties d'un souhait relatif à l'orientation ultérieure des recherches de mise en œuvre.

Premièrement, la problématique esquissée ici n'a évidemment pas la prétention de se substituer aux approches conventionnelles des problèmes de la mise en œuvre. Elle a pour but d'en combler diverses lacunes, en introduisant une réflexion nouvelle fondée sur (la qualité et les ressources de) l'espace public. L'interrogation qu'elle soulève ne s'applique certainement pas à toutes les politiques publiques. Elle trouve pourtant son champ d'expression naturel dans tous les domaines – ils sont nombreux – où surgissent des questions fondamentalement politiques impliquant une nouvelle répartition des droits et des responsabilités, l'identification des significations collectives, la construction et le renforcement des identités, la délimitation des appartenances sociales. En bref, là où l'enjeu consiste à définir les modalités concrètes du «vivre ensemble» au sein d'une communauté politique. Afin de tester la pertinence de cette problématique pour la compréhension des problèmes de mise en œuvre, il s'agirait maintenant de l'appliquer à une politique publique en cours de réalisation.

Deuxièmement, écarter la problématique de l'espace public et de ses corollaires en invoquant les difficultés de méthode ou de traduction empirique du concept aboutit en dernier lieu à se satisfaire du constat – dénoncé plus haut – de cynisme, de postulats épistémologiques erronés et de dépendance à l'égard des paradigmes économiques, prévalant encore au sein de la discipline politologique. De même, écarter cette problématique en invoquant le motif de la modernisation et de la différenciation sociales aboutit également à une impasse. Une telle attitude reviendrait selon nous à se priver d'une référence normative essentielle, en n'envisageant la vie politique que sous les traits de l'avènement de l'individualisme – mais alors, doté de quelle identité? – et sous les traits de la fragmentation croissante de la société – mais au prix d'un renoncement coûteux au projet collectif toujours actuel d'une vie commmune partagée dans la cité. Dans cette perspective, les interrogations que permet d'articuler la problématique esquissée ici au sujet des instruments et procédures de mise en œuvre des programmes publics méritent d'être poursuivies, tant en raison de leur intérêt scientifique que de leurs implications pratiques.

Comme James Madison et les autres pères fondateurs de la Constitution américaine en étaient pleinement conscients il y a plus de deux siècles déjà, «les hommes ne sont pas des anges» et leur engagement envers l'ordre civil et le respect du droit ne vient pas naturellement. Il n'en devient dès lors que plus essentiel de s'interroger sur la nature, les conditions de formulation et d'application, et l'impact des instru-

ments d'action adoptés afin d'assurer la mise en œuvre acceptable et effective des politiques publiques.

A peu près à la même époque, Rousseau observait que «quoique la loi ne règle pas les moeurs, c'est la législation qui les fait naître.» Dans le contexte contemporain des mutations des modalités d'action de l'Etat, la question empirique et l'exigence pratique qui se posent à nous aujourd'hui, en tant que chercheurs et citoyens, ne sont-elles pas dès lors de *savoir* dans quelle mesure les instruments qui viennent compléter ou supplanter la législation peuvent contribuer à la formation de nouveaux espaces publics et, au moyen de ces instruments d'*agir* afin de garantir la vitalité et la pérennité du processus démocratique dont vingt ans de recherches de mise en œuvre enseignent qu'il n'est jamais acquis une fois pour toute?

## Bibliographie


Ashford, Douglas E. 1986. «Une approche historique de l'Etat providence» *Revue française d'administration publique* 39: 495–510.

Bari, Jean-Paul 1993. «The Transformation of the Public Sphere as a Necessary Condition to Effective Environmental Management» Paper presented to the International Workshop on Environmental Management in a Transition to Market Economy: A Challenge to Government and Business, Geneva, January 6–8, 1993.

Bari, Jean-Paul 1989. «L'expert comme conseiller du prince. Réflexions sur la pratique du conseil en matière politique» *Annuaire ASSP* 29: 55–80.

Barrett, Susan and Colin Fudge 1981. *Policy and Action*. London: Methuen.

Bassand,Michel, Thérèse Burnier, Pierre Meyer, Robert Stüssi et Leopold Veuve 1986. *Politique des routes nationales. Acteurs et mise en œuvre*. Lausanne: Presses polytechniques romandes.

Bobrow, Davis B. and John S. Dryzek 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.

Brewer, Garry D. and Peter de Leon 1983. *The Foundations of Policy Analysis*. Chigaco: The Dorsey Press.

Burnier, Thérèse 1985. *La démocratie du rouleau compresseur*. Lausanne: Editions d'En Bas.

Bütschi, Danielle et Sandro Cattacin 1993. «L'Etat incitateur: nouvelles pratiques de la subsidiarité dans le système du bien-être suisse» *Annuaire ASSP* 33:143–162.

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.

deLeon Peter and E. Sam Overman 1989. «A History of the Policy Sciences» pp. 405–442 in *Handbook of Public Administration*, ed. by Jack Rabin et al., New York: Marcel Dekker.

Delley, Jean-Daniel 1984. «La mise en œuvre des politiques publiques» pp. 341–363 in *Manuel Système politique de la Suisse*, Vol. 2 éd. par Ulrich Klöti, Bern: Verlag Paul Haupt.

Dryzek, John S. 1990. *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*. Cambridge Mass.: Cambridge University Press.

Dunn, William N. 1983. «Values, Ethics, and Standards in Policy Analysis» pp. 831–866 in *Encyclopedia of Policy Studies*, ed. by Stuart S. Nagel, New York: Marcel Dekker.

Elmore, Richard F. 1979. «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions», *Political Science Quarterly* 94, 4: 601–616.

Elmore, Richard F. 1978. «Organizational Models of Social Program Implementation», *Public Policy* 26, 2: 185–228.

Etzioni, Amitai 1988. *The Moral Dimension. Towards a New Economics*. New York: The Free Press.

Ferry, Jean-Marc 1991. *Les puissances de l'expérience. Essai sur l'identité contemporaine*. Paris: Cerf. 2 tomes.

Ferry, Jean-Marc 1987. *Habermas. L'éthique de la communication*. Paris: PUF.
Fiorino, Daniel J. 1990. «Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms», *Science, Technology, & Human Values* 15, 2: 226–243.
Fiorino, Daniel J. 1989a. «Technical and Democratic Values in Risk Analysis» *Risk Analysis* 9, 3: 293–299.
Fiorino, Daniel J. 1989b. «Environmental Risk and Democratic Process: A Critical Review» *Columbia Journal of Environmental Law*, 14, 2: 501–547.
Fiorino, Daniel J. 1988. «Regulatory Negotiation as a Policy Process» *Public Administration Review* 48, July-August: 764–772.
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*. Newbury Park: Sage.
Forester, John ed. 1985. *Critical Theory and Public Life*. Cambridge Mass.: The MIT Press.
Forester, John 1989. *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
Freiburghaus, Dieter 1991. «Le développement des moyens d'action étatique» pp.49–63 in *L'Etat propulsif* éd. par Charles-Albert Morand, Paris: Publisud.
Gerhards, Jürgen et Friedhelm Neidhardt 1990. «Strukturen und Funktionen Offentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze», FS III 90–101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).
Habermas, Jürgen 1974. «The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964)» *New German Critique* 3: 43–55.
Habermas, Jürgen 1986. *L'espace public*. Paris: Payot.
Habermas, Jürgen 1987a. *Théorie de l'agir communicationnel*. Paris: Fayard. 2 tomes.
Habermas, Jürgen 1987b. *Logique des sciences sociales et autres essais*. Paris: PUF.
Habermas, Jürgen 1988. *Le discours philosophique de la modernité*. Paris: Gallimard.
Habermas, Jürgen 1992. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
Hanf, Kenneth 1982. «Regulatory Structures: Enforcement as Implementation», *European Journal of Political Research* 10, June: 159–172.
Harpham, Edward J. et Richard K. Scotch 1988. «Economic Discourse, Policy Analysis, and the Problem of the Political» pp. 215–230 in *Handbook of Political Theory and Policy Science*, ed. by Edward B. Portis, Michael B. Levy, New York: Greenwood Press.
Hjern Benny and David O. Porter 1981. «Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis», *Organization Studies* 2, 3: 211–227.
Hogwood, Brian W. et Lewis A. Gunn 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
Hood, C. 1976. *The Limits of Administration*. London: Wiley.
Ingram, David 1987. *Habermas and the Dialectic of Reason*. New Haven: Yale University Press.
Ingram, Helen 1990. «Implementation: A Review and Suggested Framework» pp. 462–480 in *Public Administration. The State of the Discipline*, ed. by Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky , Chatham, NJ.: Chatham House.
Janow, Dwora 1987. «Toward a Policy Culture Approach to Implementation» *Policy Studies Review* 7, 1: pp. 103–115.
Jenkins-Smith, Hank C. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove, Ca.: Brooks/Cole Co.
Kelman, Steven 1992. «Adversary and Cooperationist Institutions for Conflict Resolution in Public Policymaking», *Journal of Policy Analysis and Management* 11, 2: 178–206.
Kelman, Steven 1987. *Making Public Policy*. New York: Basic Books.
Knoepfel, Peter 1992. «La protection de l'environnement an proie aux problèmes d'acceptation et aux déficits e mise en œuvre» pp. 3–57 in *Droit de l'environnement: mise en œuvre et coordination* publié par Charles-Albert Morand, Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
Knoepfel, Peter et Hellmut Weidner 1982. «A Conceptual Framework for Studying Implementation» pp. 7–31 in *The Implementation of Pollution Control Programs*. ed. by P. Downing et Kenneth Hanf, Tallahassee: Policy Siences Program.

Lagroye, Jacques 1991. *Sociologie politique*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Dalloz.

Landy, Marc 1991. «Citizens First: Public Policy and Self Government» *The Responsive Community* 1, 2: 56–64.

Landy, Marc 1990. «Public Policy and Citizenship», A Paper presented at the American Political Science Association 86th Annual Meeting, San Francisco, August 30-September 2, 1990.

Landy, Marc 1981. «Policy Analysis as a Vocation» *World Politics*, Voll. XXXIII, No. 3, April, pp. 469–484.

Landy, Marc, Marc J.Roberts et Stephen R. Thomas 1990. *The Environmental Protection Agency: Asking the Wrong Questions*. New York: Oxford University Press.

Lane, Jan-Erik 1993. *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. Newbury Park: Sage.

Lasswell, Harold D. 1951. «The Policy Orientation» pp. 3–15 in *The Policy Sciences*, ed. by Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, Stanford: Stanford University Press.

Leca, Jean 1986. «Individualisme et citoyenneté», pp. 159–209 in *Sur l'individualisme*, éd. par Pierre Birnbaum, Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Levin, Martin 1981. «Conditions Contributing to Effective Implementation and their Limits» pp. 65–111 in *Research in Policy Analysis and Management* ed. by John P. Crecine, Greenwich CT: JAI Press.

Mansbridge, Jane J. 1990a. «The Rise and Fall of Self-Interest in the Explanation of Political Life», pp. 3–22 in *Beyond Self-Interest*. ed. by Jane J. Mansbridge, Chicago: The University of Chicago Press.

Mansbridge, Jane J. 1990b. «Self-Interest in Political Life» *Political Theory* 18, 1: 132–153.

Marin, Bernd ed. 1990. *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Frankfurt M.: Campus.

Mayntz, Renate Hrsg. 1980 *Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*. Köonigstein/Ts.

Mayntz, Renate Hrsg. 1983a. *Implementation politischer Programme II*. Opladen.

Mayntz, Renate Hrsg. 1983b. «The Conditions of Effective Public Policy: a New Challenge For Policy Analysis», *Policy and Politics* 11, 2: 123–143.

Mazmanian, Daniel A. et Paul A. Sabatier 1983. *Implementation and Public Policy*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Co.

Mead, Lawrence M. 1986. *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*. New York: The Free Press.

Meillon-Delsol, Chantal 1992. *L'Etat subsidiaire*. Paris: PUF.

Meny, Yves et Jean-Claude Thoenig 1989. *Politiques publiques*. Paris: PUF.

Morand, Charles-Albert ed. 1992. *Les instruments d'action de l'Etat*. Bâle et Francfort-sur-le-Main: Helbing & Lichtenhahn.

Morand, Charles-Albert ed. 1991. *L'Etat propulsif*. Paris: Publisud.

Offe, Claus 1992. «Vers le capitalisme par construction démocratique? La théorie de la démocratie et la triple transition en Europe de l'Est», *Revue française de science politique* 42, 6: 923–946.

Paris, David C. et James F. Reynolds 1983. *The Logic of Policy Inquiry*. New York: Longman.

Pharo, Patrick 1991. *Politique et savoir-vivre. Enquête sur les fondements du lien civil*. Paris: L'Harmattan.

Poltier, Etienne 1987. «Les gentlemen's agreements à participation publique», *Revue de droit suisse* 106: 367–402.

Pressman, Jeffrey L. et Aaron Wildavsky 1984 (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press. Third Edition, Expanded.

Quirk, Paul J. 1990. «Deregulation and the Politics of Ideas in Congress» pp. 183–199 in *Beyond Self-Interest*. ed. by Jane J. Mansbridge, Chicago: The University of Chicago Press.

Rabinow, Paul et William M. Sullivan eds. 1979. *Interpretive Social Science. A Reader*. Berkeley: University of California Press.

Rabinow, Paul et William M. Sullivan eds. 1987. *Interpretive Social Science. A Second Look*. Berkeley: University of California Press.

Reich, Robert ed. 1988. *The Power of Public Ideas*. Cambridge Mass.: Ballinger.

Reich, Robert 1985. «Public Administration and Public Deliberation: An Interpretive Essay». *Yale Law Journal* 94: 1617–1641.

Ruegg, Jean, Nicolas Mettan et Olivier Vodoz, 1992. *La négociation: son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Ricci, David M. 1984. *The Tragedy of Political Science. Politics, Scholarship, and Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Sabatier, Paul A. 1992. «Political Science and Public Policy», *PS: Political Science and Politics*, XXIV, 2: 144–156.

Sabatier, Paul A. 1986. «What Can We Learn from Implementation Research?», pp. 313–325 in *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, ed. by Franz-Xaver Kaufmann, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom, Berlin: Walter de Gruyter.

Sabatier, Paul A. 1985. «Top-Down and Botttom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis», Paper presented at the XIIth World Congress of the International Political Association, Paris, July 15–20, 1985.

Sabatier, Paul A. et Daniel A. Mazmanian 1979. «The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives», *Policy Analysis* 5: 481–504.

Sabatier, Paul A. et Daniel A. Mazmanian 1983. «Policy Implementation», pp. 143–169 in *Encyclopedia of Public Policy*, ed. by Stuart S. Nagel, New York: M. Dekker.

Sen, Amartya K. 1990. «Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory» pp. 25–43 in *Beyond Self-Interest*, ed. by Jane. J. Mansbridge, Chicago: The University of Chicago Press.

Sievers, Bruce 1983. «Believing in Social Science: The Ethics and Epistemology of Public Opinion Research» pp. 320–342 in *Social Science as Moral Inquiry*, ed. by Norma Haan, Robert N. Bellah, Paul Rabinow, and William M. Sullivan, New York: Columbia University Press.

Stone, Deborah A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. HarperCollins Publishers.

Sullivan, William M. 1983. pp. 297–319 in *Social Science as Moral Inquiry*, ed. by Norma Haan, Robert N. Bellah, Paul Rabinow, and William M. Sulllivan, New York: Columbia University Press.

Tassin, Etienne 1992. «Espace commun ou espace public? L'antagonisme de la communauté et de la publicité», *Hermès* 10: 23–37.

Tong, Rosemarie 1986. *Ethics in Policy Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Touraine, Alain 1992. *Critique de la modernité*. Paris: Fayard.

Tribe, Laurence 1972. «Policy Analysis or Ideology?» *Philosophy and Public Affairs*, 2: 67–110.

Ulrich, Werner 1983. *Critical Heuristics of Social Planning. A New Approach to Practical Philosophy*. Bern: Verlag Paul Haupt.

Walzer, Michael 1987. *Interpretation and Social Criticism*. Cambridge Mass. Harvard University Press.

Wildavsky, Aaron 1979. *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown.

Willke, Helmut 1992. *Ironie des Staates*. Frankfurt M.: Suhrkamp.

Willke, Helmut 1991. «Trois types de structures juridiques: programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels.» pp.65–94 in *L'Etat propulsif*, éd. par Charles-Albert Morand, Paris: Publisud.

Wolton, Dominique 1992. «Les contradictions de l'espace public médiatisé» *Hermès* 10: 95–114.