

Jacques Lagroye

SOCIOLOGIE POLITIQUE

PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE
DES SCIENCES POLITIQUES

&
DALLOZ

Section II

CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉTAT OCCIDENTAL

Les phénomènes pris en compte jusqu'ici peuvent être regardés comme des *processus sociaux*, au sens le plus large de ce terme. Ils concernent en effet les structures économiques aussi bien que culturelles, la production et l'échange des biens matériels tout autant que la production et la diffusion des croyances et des représentations. Ils affectent les relations entre individus et entre groupes, les formes de leur concurrence, et plus généralement l'ensemble des rapports sociaux. Ils s'inscrivent dans des enchaînements historiques qu'on peut considérer comme des séries particulières de déterminations, depuis la diffusion des techniques, par exemple celle des échanges monétaires, jusqu'au « mécanisme de la monopolisation » en œuvre dans les relations entre seigneurs féodaux... Ces processus sociaux ont en eux-mêmes une « dimension politique » dans la mesure où ils ne se produisent pas sans que se transforment les formes de l'organisation politique, les modalités d'exercice des rapports de pouvoir. L'apparition de ces formes particulières d'organisation politique qu'on désigne comme « Etats » est ainsi liée aux transformations générales de la société occidentale entre les XII^e et XIX^e siècles. Parler d'« Etat occidental », ou d'« Etat européen », non comme forme abstraite du pouvoir politique, mais comme produit historique de processus spécifiques, c'est postuler qu'il existe entre la France et l'Angleterre, la Prusse et l'Espagne, des régularités, des caractéristiques communes, repérables en des situations différentes ; et que ces caractéristiques tiennent à une histoire commune dont on peut définir les grandes lignes. Cela ne va pas sans difficultés pourtant.

Lorsqu'on considère en effet les Etats européens du XVIII^e siècle – ce serait tout aussi vrai de ceux du XIX^e siècle –, c'est la grande *diversité* des formes de l'organisation politique qui apparaît immédiatement. Toute tentative pour classer ces formes, et plus encore pour établir un « type-idéal » de l'Etat moderne, se heurte à la difficulté de choisir et de hiérarchiser les *critères* de classification, ou de construction d'une forme typique. Le risque est grand de forcer le trait et d'ignorer ainsi l'originalité irréductible de chacune des formations politiques considérées. On peut cependant, nous semble-t-il, sans renoncer à une démarche historique et sociologique, s'interroger sur les mécanismes qui ont abouti à la légitimation en Europe de formes d'organisation politique sans doute très variées, mais néanmoins susceptibles d'être *désignées par le même terme* (« Etat »), avec un minimum de rigueur. Ce qui conduit à se donner comme objectif la recherche d'éventuelles caractéristiques communes à ces formations sociales, caractéristiques qui peuvent résulter des processus sociaux envisagés précédemment. D'un Etat à l'autre ont circulé pendant des siècles des techniques de gouvernement et d'administration, des modèles d'organisation, qui renforçaient leur identité commune sans pour autant détruire leur fondamentale originalité. Dans tous les pays européens, des modes de pensée et des types de comportement analogues,

assimilés et reproduits par les individus, parfois institutionnalisés de surcroît dans des règles explicites de jugement et de conduite, ont assuré, dès la fin du Moyen Age, la possibilité que s'édifient ici et là des formes d'organisation politique très comparables sinon identiques. S'ils n'étaient pas forcément en mesure de définir exactement ces caractéristiques communes – encore que se soient multipliés les écrits sur la forme idéale de l'Etat –, les gouvernements européens qui s'engageaient dans des relations entre Etats, notamment par la signature de traités, ont reconnu pratiquement très tôt leur existence (ne serait-ce qu'en écartant de cette forme de relation toutes les autorités qui ne présentaient pas à leurs yeux les caractères d'un Etat souverain). Au moins à titre d'hypothèse, on peut admettre que ces mécanismes d'interaction et d'interdépendance (dont on n'a fourni ici que quelques exemples) ont contribué à donner aux différents pays européens, à des degrés divers sans doute, un ensemble de caractéristiques par lesquelles l'Etat occidental se distingue d'autres modalités de gouvernement des sociétés.

Nous classerons ces caractéristiques selon deux grandes catégories, après avoir brièvement présenté quelques schémas généraux d'interprétation de l'apparition et du développement de l'Etat : 1) la reconnaissance d'un champ d'activités spécialisés, désigné comme « politique », et distingué d'autres champs d'activités spécifiques (économiques, culturelles, religieuses, etc.), d'une part ; 2) la spécialisation d'organes de gouvernement et d'administration de la société, régis par des règles propres, tendant à imposer des modalités particulières de recrutement de leurs membres, d'autre part.

Ces deux ensembles de caractéristiques ne sauraient être dissociés, et ils ne peuvent s'analyser qu'en relation avec les structures sociales dans lesquelles ils prennent sens.

A | INTERPRÉTATIONS DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉTAT OCCIDENTAL

Tous les grands « fondateurs » de la sociologie politique ont, d'une manière ou d'une autre, proposé des interprétations – sinon des théories – de l'apparition et de l'extension de cette forme d'organisation politique. S'ils ont parfois été tentés d'étendre leurs hypothèses à d'autres sociétés, et de faire de ce type particulier d'organisation un modèle général, ils n'en ont pas moins perçu avec acuité son enracinement dans des processus sociaux propres à l'Europe occidentale. Ce faisant, ils ont forgé des concepts largement utilisés dans tous les domaines de la sociologie politique.

C'est une loi historique générale que Durkheim prétend vérifier lorsqu'il établit une relation directe entre l'apparition de l'Etat et la *complexification* des sociétés¹. Les sociétés, comprises comme groupe-

1. Emile Durkheim [1960], [1970] et [1975]. On trouvera une réflexion d'ensemble sur l'apport de Durkheim à la sociologie politique dans l'ouvrage de Bernard Lacroix [1981].

ments politiques, se développent et deviennent de plus en plus complexes du fait de la généralité d'un processus de division du travail : les tâches se diversifient, les rôles sociaux se spécialisent. Une forme de solidarité organique entre les individus se substitue à la solidarité mécanique des sociétés qui ignorent la division du travail et ses effets¹. L'Etat apparaît alors, conçu par Durkheim, comme un « organe » de la société qui contribue à l'établissement de relations de solidarité entre ses membres, contrôle leur éducation, met en place et gère pour eux des services communs. Il est donc d'abord défini par les différentes fonctions qu'il exerce ; il assure la satisfaction de certains besoins fondamentaux de la société par l'organisation d'activités adaptées : « Plus les sociétés se développent, plus l'Etat se développe ; ses fonctions deviennent plus nombreuses, pénètrent davantage toutes les autres fonctions sociales qu'il concentre et unifie par cela même.² » D'une certaine manière, l'Etat moderne exerce une fonction suprême, qui est de « penser » pour la société, car lui seul peut substituer à « la pensée irréfléchie de la foule... une pensée plus méditée et qui, par suite, ne peut pas n'être pas différente ».

Il est clair que, pour Durkheim, le terme d'Etat désigne alors, quand il s'agit des fonctions les plus élevées ou les plus générales, les seules instances de gouvernement. Si l'usage peut autoriser, dans certains cas, l'emploi de ce terme pour parler de « la société politique tout entière », ou pour désigner conjointement les organes de gouvernement et les administrations qui appliquent leurs décisions, son utilisation en un sens rigoureux doit être réservée aux « corps sociaux qui ont seuls qualité pour parler et pour agir au nom de la société » (Parlement et gouvernement), c'est-à-dire pour déterminer après examen les actions à entreprendre, pour dégager ou inventer la meilleure solution lorsque les tendances et les intérêts les plus divers entrent en conflit ; « l'Etat est donc avant tout un organe de réflexion... C'est l'intelligence mise à la place de l'instinct obscur ». Fonction essentielle par conséquent, que Durkheim réserve au centre politique où sont prises les décisions ; « quant aux administrations, ce sont des organes secondaires, placés sous l'action de l'Etat, mais qui ne le constituent pas. Leur fonction est de réaliser les résolutions arrêtées par l'Etat »³. Aussi l'Etat est-il le producteur du droit, qui organise la vie morale de tous les membres de la société ; c'est par le développement de son activité juridique, par l'élaboration continue de règlements de plus en plus spécialisés, de plus en plus précis, qu'il étend constamment son influence et soumet à son action toutes les sortes de relations sociales.

Emile Durkheim est donc particulièrement sensible au risque, très réel à ses yeux, d'une hypertrophie de l'Etat dans les sociétés contemporaines ; en cela, il raisonne bien selon ce qu'il perçoit de l'évolution des pays européens à l'extrême fin du XIX^e siècle. Il s'inquiète, en des termes assez proches de ceux de Tocqueville un demi-siècle plus tôt⁴,

1. Sur la distinction de ces deux types de solidarité, voir chapitre précédent, p. 29.

2. E. Durkheim [1975], p. 170.

3. *Ibid.*, p. 173, 174.

4. Alexis de Tocqueville [1952].

du mouvement qui porte l'Etat à tout contrôler, sans qu'aucun groupe intermédiaire entre les citoyens et lui ne soit en mesure de limiter son action : « [l'Etat] aussi a besoin d'être contenu par l'ensemble des forces secondaires qui lui sont subordonnées ; sans quoi, comme tout organe que rien n'arrête, il se développe sans mesure et devient tyrannique et se force. » Ce ne sont plus la division du travail, ni la seule complexification des sociétés, qui sont ici en cause, mais l'apparition en Occident de sociétés atomisées, de sociétés « de foules » ou *sociétés de masse*, composées « d'une poussière d'individus inorganisés, qu'un Etat hypertrophié s'efforce d'enserrer et de retenir »¹.

On peut penser que Durkheim est porté à généraliser ces considérations à toutes les sociétés humaines, à en tirer une sorte de loi d'évolution valable partout où s'établit la division du travail². Il faut cependant bien distinguer ce qui relève, dans ses écrits, d'une conception globale de l'Etat, dont il propose une définition très extensive – « [l'Etat] implique en effet l'existence d'un pouvoir central, alors qu'il y a des sociétés sans pouvoir central organisé... ; l'Etat est donc un groupement qui ne relève d'aucun groupement plus étendu »³ –, et ce qui relève d'une conception plus historique de l'Etat, avec alors une référence très nette à l'Etat occidental européen et aux conditions de sa formation. C'est cette deuxième conception qui l'emporte, par exemple lorsqu'il oppose à la Russie l'Etat des « peuples occidentaux de l'Europe », résultant « du développement spontané de la société » : « L'organisation politique s'y est formée peu à peu, sous l'influence de l'état économique, démographique et moral du pays. Le processus historique s'y est développé de bas en haut. » Tandis que l'Etat s'est formé en Russie (ou en Chine) avant la société : « C'est lui qui a organisé la société. C'est la structure politique qui a déterminé la structure sociale. » Durkheim voit ici un *autre* type d'Etat, caractérisé par « l'espèce d'extériorité où il se trouve par rapport à la vie sociale sous-jacente »⁴.

Les notions que Durkheim utilise pour parler de l'Etat (division du travail, complexification des sociétés, fonctions sociales de l'Etat), aussi bien que les processus sociaux auxquels il se réfère (centralisation, croissance de la production juridique, atomisation des individus dans des foules inorganisées), sont donc bien, en définitive, directement suggérés par l'histoire des sociétés occidentales européennes. Le mécanisme le plus général qui pourrait rendre compte de l'apparition de cet Etat est celui de la *spécialisation* d'organes dans les activités requises pour assurer les *fonctions de direction* consciente des rapports sociaux. Dans son inspiration fondamentale, cette conception n'est pas sans analogie avec celle de Weber, lorsque celui-ci analyse l'apparition de groupes spécialisés dans les activités politiques : gouvernements, groupes d'individus chargés d'élaborer les règles (Durkheim parle des « conseils ») et de les faire appliquer (ce sont les « administrations » de Durkheim). Si,

1. E. Durkheim [1975], p. 177 ; et [1960], p. 32.

2. Cette tendance à la généralisation est particulièrement sensible dans Durkheim [1960] ; voir p. 198-201.

3. E. Durkheim [1975], p. 179.

4. *Ibid.*, p. 237 et 239.

dans la plupart des sociétés, ces groupements, ou institutions, sont plus ou moins confondus avec ceux qui établissent et diffusent les croyances (appareils religieux) ou avec ceux qui régissent la production et l'échange des biens matériels (appareils économiques), les sociétés occidentales se distinguant par la spécialisation d'appareils politiques et administratifs voués à une activité de portée générale. Ils apparaissent « lorsque le maintien de l'ordre est garanti par le comportement de personnes déterminées, instituées spécialement pour en assurer l'exécution, sous l'aspect d'un dirigeant ou éventuellement d'une direction administrative »¹. Le gouvernement des sociétés ne fait plus ici l'objet d'une « appropriation » par des appareils religieux ou économiques ; la spécialisation y est d'abord *différenciation* d'appareils « politiques », en charge des activités croissantes requises pour le maintien de l'ordre social. Mais Weber, à l'opposé de Durkheim, ne conçoit pas cette spécialisation et cette différenciation selon un schéma inspiré de la biologie.

L'Etat moderne ne se définit pas en effet, chez Weber, par les « fonctions » qu'il assure, mais en tant que cadre et que forme de la domination. Tout groupement politique est pour Max Weber un groupe-ment de domination, c'est-à-dire que des individus ou des groupes peuvent y commander aux autres avec des chances d'être obéis ; il est groupement de domination « lorsque et tant que son existence et la validité de ses règlements sont garanties de façon continue à l'intérieur d'un territoire géographique déterminable, par l'application et la menace d'une contrainte physique de la part de la direction administrative »². Trois caractères de l'organisation politique ressortent clairement de cette définition : 1) le groupement politique garantit une domination continue, c'est-à-dire la chance régulière que les ordres donnés par les gouvernants (règlements) soient obéis ; 2) cette chance régulière d'obéissance est obtenue par l'usage ou la menace de la violence coercitive, dont les gouvernants s'octroient le monopole ; 3) ce monopole s'exerce sur des « sujets » du règlement que l'appareil politique (direction administrative) définit comme ressortissants de son action ; en Europe, cette définition se fait sur la base d'un territoire. Par ce dernier caractère, Weber désigne bien le processus continu de construction des « frontières » entre Etats qui marque l'histoire moderne de l'Europe.

Tout groupement politique n'est cependant pas susceptible d'être appelé « Etat » ; pour Weber, ce terme ne peut être employé de façon rigoureuse que pour désigner « une entreprise politique de caractère *institutionnel* lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le *monopole* de la contrainte physique *légitime* ». L'Etat, qu'il bénéficie de la docilité requise des sujets pour des motifs d'ordre traditionnel, affectif ou rationnel, ou qu'il obtienne cette docilité en donnant satisfaction aux intérêts de ses ressortissants, n'existe vraiment pour Weber que dans la mesure où apparaît un appareil politique spécialisé et *institutionnalisé*, doté d'une *légitimité propre* dans sa revendication du monopole de la coercition. Il

1. Max Weber [1971], p. 49.

2. *Ibid.*, p. 57. Les citations qui suivent sont tirées des pages 57, 58 (dans cette citation, c'est nous qui avons souligné), 220, 222, et 225.

est aisé de voir combien cette définition doit d'abord à la connaissance de l'histoire occidentale (par comparaison avec d'autres histoires), même si elle vise à l'universalité. La dette à l'égard de cette histoire est plus accusée encore lorsque Weber s'efforce de préciser les caractéristiques de l'Etat *contemporain* : « Ce qui est formellement caractéristique de l'Etat contemporain, c'est une réglementation administrative et juridique, modifiable par des lois, d'après laquelle s'oriente l'entreprise de l'activité de groupement... », et « il se caractérise en outre par le fait qu'il n'existe de nos jours de violence "légitime" que dans la mesure où l'ordre étatique la permet ou la prescrit ».

Dans son acception la plus rigoureuse, l'Etat est donc, pour Weber, le cadre dans lequel s'exerce le « fait de domination » pour les groupements politiques très organisés, où l'on reconnaîtra sans peine les sociétés occidentales. Il est aussi la forme particulière que prend ce « fait de domination » à l'époque contemporaine : l'Etat moderne est celui qui est le plus assimilable à l'exercice d'une domination de type *légal et rationnel*. Weber a construit trois types idéaux de la domination ; types idéaux en ce qu'ils désignent des formes typiques de la revendication de légitimité par les gouvernants, et non les mécanismes « réels » qui garantissent en fait l'obéissance des sujets (« il faut distinguer les formes de domination suivant la revendication de légitimité qui leur est propre ») ; types idéaux en ce qu'aucun d'entre eux « ne se présente historiquement à l'état pur ». La domination peut avoir « un caractère *traditionnel*, reposant sur la croyance quotidienne en la sainteté de traditions valables de tout temps et en la légitimité de ceux qui sont appelés à exercer l'autorité par ces moyens » ; elle peut avoir « un caractère *charismatique* (reposant) sur la soumission extraordinaire au caractère sacré, à la vertu héroïque ou à la valeur exemplaire d'une personne, ou encore (émanant) d'ordres révélés ou émis par celle-ci » ; elle peut enfin avoir « un caractère *rationnel* », et elle sera dite alors domination légale.

L'Etat contemporain correspond, en ce qu'il a de « spécifiquement moderne » (ce qui ne veut pas dire en tous ses caractères), à la *domination légale*. Celle-ci est très généralement définie par un appel à la docilité des sujets sur la base de « la croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens ». Elle implique par conséquent la diffusion d'un droit « établi rationnellement », consistant en un ensemble de règles abstraites décidées intentionnellement « selon des principes généraux déterminés » ; les détenteurs légaux du pouvoir sont eux-mêmes soumis à cet ordre de lois et de règlements impersonnels, dans les limites des compétences que ceux-ci leur attribuent. Il n'échappe cependant pas à Weber que ce type de domination peut être revendiqué tout autant dans des groupement politiques effectivement dirigés par des « chefs charismatiques » que dans des sociétés où domine effectivement le respect des traditions et de leurs gardiens : « Le type de domination rationnelle et légale est susceptible d'application universelle et il est le plus important dans la vie quotidienne. » Aussi bien, la « rationalisation » (ou recours à un caractère rationnel de domination) progresse-t-elle inégalement selon les domaines, peut-elle se développer dans le cadre de sociétés ou de groupements orientés par

des finalités religieuses, s'enracine-t-elle dans des principes et des attitudes apparemment irrationnels : « La vie peut être rationalisée conformément à des points de vue finaux extrêmement divers et suivant des directions extrêmement différentes » ; dans la rationalité même qui imprègne l'esprit du capitalisme, « ce qui nous intéresse, c'est précisément l'origine de cet élément *irrationnel* qu'elle contient »¹. Ce constat amène Weber à rechercher ce qui caractérise la « rationalité complète » de l'Etat moderne, ce qui le rapproche d'un « type pur de la domination légale ». C'est dans le principe de hiérarchie administrative, autrement dit dans la *bureaucratization* de la direction administrative, qu'il trouve le caractère spécifique de l'Etat moderne. Tout se passe donc comme si Weber, dans son effort pour affiner et préciser les concepts dont il a besoin pour définir la forme contemporaine de la domination légale, était conduit à privilégier finalement la rationalisation et la bureaucratization : « La bureaucratie incarne aux yeux de Weber l'aboutissement du principe de rationalité qui oriente, selon lui, l'activité du monde occidental. »²

Cette démarche d'affinement de la définition de l'Etat fournit sans doute l'explication de passages surprenants d'*Economie et société* où Weber paraît oublier la distinction qu'il a fermement établie entre type idéal et forme concrète de la domination ; il s'inscrit alors dans une perspective évolutionniste qui souligne une bureaucratization progressive et générale des sociétés – *bureaucratization sans laquelle « l'existence moderne deviendrait impossible »* –, et qui lie étroitement développement de l'Etat moderne et progression constante de l'administration bureaucratique : « La naissance de celle-ci est, pour ainsi dire, le spore de l'Etat occidental moderne. »³ Plus nettement encore que chez Durkheim, la pensée de Weber revient à son inspiration historique : c'est en considérant le développement de l'Etat *européen* qu'il construit sa conception de l'Etat moderne et des formes de la domination légale.

La conception de l'Etat que propose Marx est plus explicitement encore liée à une réflexion sur l'histoire de l'Europe occidentale. Il convient certes de se méfier de la présentation caricaturale qui en a été donnée dans de nombreux écrits postérieurs et commentaires de son œuvre, sous la forme d'une distinction mécanique entre l'« infrastructure » (économique) et les « superstructures » (idéologiques, culturelles, politiques). La proposition centrale de Marx n'est cependant pas douteuse : généralement parlant, l'Etat moderne est un *instrument*, ou une « machine », au service des intérêts de la bourgeoisie : « Les divers Etats des pays civilisés, en dépit de leur diversité, de leurs formes, ont tous ceci de commun qu'ils reposent sur le sol de la moderne société bourgeoise, seulement plus ou moins développée au point de vue capitaliste. »⁴ Marx ne varie pas sur cette affirmation, que l'on retrouve sous différentes formes, dans *Le manifeste* ou dans *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte* ;

1. Max Weber [1986], p. 80.

2. Bertrand Badie, Pierre Birnbaum [1982], p. 44. Sur la bureaucratie dans l'Etat contemporain, voir *infra*, p. 116.

3. Max Weber [1971], p. 229.

4. Karl Marx [1948], p. 34. Voir également Marx, *Le manifeste du Parti communiste* [1967] (ces deux ouvrages ont été écrits par Karl Marx en collaboration avec Friedrich Engels).

pour lui, la monarchie de Juillet « n'était que l'expression politique de la domination usurpée des parvenus bourgeois », et la Seconde République, que l'expression d'une domination économique et sociale des fractions de la classe bourgeoise, politiquement réconciliées :

Leur domination, en tant que parti de l'Ordre, sur les autres classes de la société, fut plus absolue et plus dure qu'elle ne l'avait été auparavant sous la Restauration et sous la monarchie de Juillet, et elle n'était possible que sous la forme de la République parlementaire, car c'est seulement sous cette forme que les deux grandes fractions de la bourgeoisie française pouvaient s'unir et, par conséquent, substituer la domination de leur classe à celle d'une fraction privilégiée de cette classe¹.

L'Etat, dans cette perspective, est la forme que prend dans l'ordre politique la *domination sociale* d'une classe, fondamentalement explicable par sa position économique, c'est-à-dire par la place qu'elle occupe dans les rapports de production.

Or il n'est pas douteux que Marx reconnaît souvent aux institutions politiques, et notamment à l'Etat, une consistance telle qu'elles puissent apparaître comme « indépendantes », régies par leurs règles propres, attachées à des intérêts spécifiques et susceptibles même de s'opposer aux intérêts immédiats de la bourgeoisie. Contradiction dans sa pensée, qui n'aurait pas atteint un stade achevé sur cette question ? Evolution de ces conceptions ? Peut-être un peu des deux. Mais, surtout, conscience forte des mécanismes sociaux qui confèrent à l'appareil d'Etat, dans certaines situations, une grande liberté d'action par rapport à la bourgeoisie. L'Etat, en effet, a bien des intérêts propres ; même s'il sert pratiquement les intérêts de la bourgeoisie, ce peut être en vue d'accroître les ressources dont il dispose et de préserver l'indépendance du pays : « La bourgeoisie industrielle était reconnaissante [à Louis-Philippe] de sa défense servile du système protectionniste français, qu'il préconisait cependant pour des raisons plus nationales qu'économiques.² » Grâce à la particularité de leurs mécanismes de recrutement et à la pratique de la subordination hiérarchique (assortie de la satisfaction de leurs intérêts corporatifs), les appareils administratifs de l'Etat constituent une « force » avec laquelle les gouvernants doivent compter : « Une énorme bureaucratie chamarrée de galons et bien nourrie, voilà " l'idée napoléonienne " qui sourit le plus au second Bonaparte. Comment ne lui plairait-elle pas, à lui qui se voit contraint de créer, à côté des véritables classes de la société, une caste artificielle, pour laquelle le maintien de son régime devient une question de contenu et de fourchette ? » Bien plus, l'Etat n'est pas généralement un *instrument* forgé par la bourgeoisie, alors même qu'elle doit l'utiliser ; c'est dans la lutte contre la féodalité que l'Etat est apparu. Il en a reçu les formes d'organisation et les principes de fonctionnement qui le caractérisent : « La centralisation politique dont

1. Karl Marx [1969], p. 47 et 49.

2. K. Marx [1969], p. 28. Les citations qui suivent sont tirées des pages 132, 134 et 124-126.

la société moderne a besoin [entendons ici une forme d'Etat adaptée aux intérêts de la bourgeoisie] ne peut s'élever que sur les débris de l'appareil gouvernemental, militaire et bureaucratique, forgé autrefois pour lutter contre le féodalisme. » Aussi Marx peut-il envisager que l'Etat devienne, dans une société comme la société française, un « effroyable corps parasite », susceptible d'exercer un « pouvoir sur la société », voire de s'opposer à elle au titre de l'« intérêt supérieur » dont il se réclame : « L'Etat semble être devenu complètement indépendant. La machine d'Etat s'est... renforcée en face de la société bourgeoise. ¹ »

Marx tend ainsi à concilier, dans sa conception générale de l'Etat (telle qu'elle ressort d'un ensemble de ses textes, au-delà des évolutions repérables), la primauté qu'il accorde à un processus déterminant – l'avènement de la bourgeoisie capitaliste, propriétaire des moyens de production – et les mécanismes sociaux complexes qui correspondent aux différentes étapes de l'histoire européenne – féodalité, construction de machines étatiques dans la lutte des rois contre les féodaux, consolidation d'un pouvoir d'Etat « dont le travail est divisé et centralisé comme dans une usine ». Sa conception de l'Etat, quelles que soient les applications qu'il a été tenté d'en faire à d'autres sociétés, correspond bien à une réflexion sur *l'histoire de l'Europe occidentale*. La principale difficulté reste à saisir comment, en chaque cas, l'Etat a résulté d'une *différenciation* d'avec les appareils et les organisations économiques qui exprimaient directement les intérêts des classes dominantes, au point d'être en mesure de faire parfois prévaloir, en de nombreux pays, ses intérêts propres.

Certains auteurs, notamment Antonio Gramsci et Louis Althusser, ont tenté de résoudre théoriquement le problème en termes d'*autonomie relative* du politique, ou en s'interrogeant sur la combinaison de déterminations multiples². Pour A. Gramsci, on ne saurait concevoir que l'« économique » soit immédiatement déterminant ; les transformations des rapports de production, conçus comme l'infrastructure, ou comme une détermination en dernière instance, n'agissent que par l'intermédiaire (ou la médiation) de superstructures – dont l'Etat –, qui seules organisent concrètement les groupes sociaux, agents directs du mouvement historique. Aussi préconise-t-il qu'on se garde de « présenter comme immédiatement opérantes des causes qui sont au contraire opérantes d'une manière médiate »³. Traversés de conflits d'intérêts propres, imprégnés en leurs membres de croyances et de conceptions héritées de phases antérieures, tenus par les logiques particulières qui ont présidé à leur organisation, l'Etat et, plus largement, l'ensemble des appareils politiques fonctionnent dans le cadre d'une autonomie relative par

1. Lénine parle en termes analogues de l'Etat tsariste : « Le caractère de classe de la monarchie tsariste ne fait nullement disparaître la *liberté d'action* et l'*indépendance* dont jouissent le pouvoir tsariste et la « bureaucratie », depuis Nicolas II jusqu'au dernier gendarme. » Cité dans Perry Anderson [1978], p. 180-181 ; c'est nous qui soulignons.

2. Antonio Gramsci [1959] ; Louis Althusser [1965]. Voir également, pour un autre point de vue marxiste sur ce problème, Nicos Poulantzas [1970] ; et les articles publiés dans *Dialectiques*, 17, 1977 (numéro spécial sur l'Etat).

3. Antonio Gramsci [1959], p. 237.

rapport aux déterminations économiques¹. S'il avance un autre schéma théorique pour rendre compte de la « matérialité » de l'appareil d'Etat (capitaliste), Nicos Poulantzas n'en soutient pas moins, de son côté, qu'il y a une « séparation [de cet appareil] d'avec les rapports de production » et qu'il est ainsi en mesure de limiter les effets sociaux de la domination d'une classe et ceux qui résultent des conflits qu'elle engendre :

La forme matérielle même de l'Etat capitaliste, sa spécificité institutionnelle, le fait entre autres qu'il permet dans son sein la représentation certes biaisée de diverses classes ou fractions de classe, ont pour conséquence que l'Etat capitaliste est constitué, en quelque sorte, de façon à pouvoir absorber les crises politiques qui se présentent dans le rapport de force des classes sociales².

On ne souhaite pas entrer ici longuement dans un débat de caractère très théorique sur l'autonomie relative du politique et de l'Etat, mais on ne saurait oublier qu'il a eu des effets importants sur les méthodes d'analyse de nombreux sociologues se réclamant du marxisme³. Ceux-ci échappent cependant difficilement à une dérive par rapport aux principes de l'analyse marxiste : ils « réifient » souvent les notions dont ils se servent (l'économique, le politique, l'Etat, les institutions), en leur prêtant des attributs objectifs : l'Etat, ou la classe, calcule, agit, décide, etc. Or, comme le souligne notamment Bernard Lacroix, ces attributs « objectifs » n'expriment en fait que les catégories dans lesquelles les auteurs pensent le fonctionnement des rapports sociaux ; ceux-ci font ainsi, pour parler court, d'une notion abstraite une entité sociale ; ils se détournent alors de l'analyse précise des processus sociaux qui sont au principe de l'ordre politique⁴.

L'attention portée à ces processus sociaux compense parfois, chez certains auteurs relevant du courant « structuro-fonctionnaliste », une tendance fondamentale à concevoir globalement l'Etat comme un organe – ou un ensemble de *structures* – défini par les *fonctions* d'ordre très général qu'ils lui attribuent⁵. Deux notions, largement utilisées par ces auteurs, méritent d'être retenues ici : celle de fonctionnalité de l'Etat et celle d'autonomisation. Comme Max Weber, Talcott Parsons insiste sur la différenciation du politique dans les sociétés complexes, parvenues à un certain degré de développement ; il la conçoit en termes d'*autonomisation* d'une structure politique, entendue comme système de relations

1. Dans une perspective voisine, Louis Althusser propose de parler de « surdétermination » pour rendre compte d'un faisceau historique de déterminations.

2. Nicos Poulantzas [1977], p. 56.

3. Le marxisme d'inspiration althusserienne et poulantzienne est revendiqué dans de nombreux travaux sur le pouvoir à l'échelon local en France, au début des années 1970. On pourra se retrouver la marque, par exemple, dans Sylvie Biarez et al. [1973], et dans Manuel Castells, Francis Godard [1974].

4. Bernard Lacroix [1985], p. 469-565. B. Lacroix fait une critique vigoureuse de l'objectivisme idéaliste, critique qui ne vise pas les seuls auteurs marxistes auxquels nous nous référons ici, ni même principalement ces auteurs. Il nous semble cependant que son analyse du risque d'objectivisme peut s'appliquer aisément à ces auteurs tout autant qu'aux fonctionnalistes.

5. Attention qui est particulièrement sensible chez Samuel N. Eisenstadt, notamment dans son ouvrage sur les systèmes monarchiques bureaucratiques, [1963].

entre des rôles spécifiquement politiques, mais dont les activités concernent l'ensemble des rapports sociaux¹. L'Etat est, dans cette perspective, une structure différenciée et institutionnalisée, dotée de règles propres, distincte d'autres structures (ou systèmes) qui garantissent l'équilibre social dans son ensemble. Cette structure étatique ne peut apparaître et bénéficier d'autonomie que dans la mesure où la société est soumise à de profonds changements : création de ressources économiques qu'il faut mobiliser au profit de tous les éléments de la société, fût-ce au détriment des mécanismes « spontanés » de l'économie de marché ; développement d'une solidarité entre groupes impliquant la redistribution partielle des biens créés ; différenciation de types d'activités, économiques, sociales, culturelles, religieuses ; et sécularisation de la société. Elle a d'autant plus de chances de disposer d'une réelle autonomie par rapport aux autres structures d'organisation sociale qu'elle apparaît dans des pays dont le code culturel (c'est-à-dire les croyances et les représentations légitimées de l'ordre social) facilite la distinction des rôles ; c'est notamment le cas des pays où le christianisme s'est durablement implanté, particulièrement dans sa version réformée. Une telle conception de l'Etat peut s'accorder à une vision « évolutionniste » du monde : plus une société se développe, plus se différencient en son sein des systèmes ou des structures spécialisés, et plus l'Etat peut bénéficier d'une large autonomie ; règle qui vaudrait en tout lieu. Mais cette conception reste très fondamentalement inspirée par la forme particulière de changement qu'a connue l'Europe occidentale chrétienne.

L'Etat moderne, structure autonome dérivée du mécanisme général de la différenciation, est fonctionnel au sens où il assure des fonctions spécifiques, nécessaires à l'existence et au développement harmonieux de la société tout entière, ainsi qu'à l'établissement et au maintien de relations ordonnées entre les différents systèmes d'activités. La fonctionnalité de l'Etat réside dans son aptitude à réaliser l'intégration de tous les groupes et de toutes les formes d'intérêts particuliers organisés, à garantir l'accord des individus sur des valeurs (ou normes) communes, à faire prévaloir des buts collectifs communs dans l'ensemble des activités sociales, et à permettre l'adaptation de la société à des conditions nouvelles – au prix d'innovations et de changements parfois conflictuels². Cette conception fonctionnaliste doit beaucoup à l'étude des processus de différenciation sociale qu'a, par exemple, mis en valeur Samuel Eisenstadt : apparition de groupes sociaux bénéficiant de ressources nouvelles, tendant de ce fait à s'organiser et à faire prévaloir leurs intérêts propres, à affirmer leurs ambitions par rapport aux élites traditionnelles détentrices du pouvoir, et pouvant ainsi servir de support et de stimulant à une action « modernisatrice » des princes³. Elle doit tout autant à la réflexion des sociologues américains sur les fondements d'une idéologie de l'Etat providence (*Welfare State*) à laquelle ils sont affrontés dans les années 1960-1970, qui les incite à comprendre ce qu'ils perçoivent comme une extension de l'action de l'Etat et de ses

1. Talcott Parsons [1973].

2. Sur le fonctionnalisme et les fonctions du système politique, voir chap. III.

3. Samuel Eisenstadt [1963].

appareils bureaucratiques¹. Par l'importance qu'ils accordent, dans ce contexte, à la *fonction modernisatrice* de l'Etat, les auteurs structuro-fonctionnalistes entendent bien rendre compte d'un processus général d'autonomisation des structures politiques : seul l'Etat est en mesure, à la limite, d'assigner à des sociétés de plus en plus complexes un ensemble d'objectifs communs servant la modernisation, garantissant l'adaptation et le maintien d'une cohérence sociale ; seul l'Etat est en mesure de répartir les ressources créées entre tous les groupes, pour préserver la possibilité de leur intégration ; seul il est, pour retrouver d'une certaine manière les termes de Durkheim, capable de « penser » pour la société tout entière.

On voit ce qu'une telle conception porte de conséquences quant à l'interprétation des processus historiques. Les phénomènes qui sont, en tout état de cause, le *résultat* de ses processus (au moins en Occident) sont pensés dans cette perspective comme la manifestation d'une loi générale d'adaptation de l'organisme social ; les « fonctions » remplies par les structures politiques, c'est-à-dire en fait les activités répertoriées qui les caractérisent concrètement, sont conçues comme des attributs permanents de l'activité sociale : intégration, adaptation, assignation d'objectifs communs, etc. Il devient alors inévitable de « classer » les sociétés selon leur plus ou moins grande aptitude à réaliser des fonctions posées comme indispensables, nécessaires en tout lieu et en tout temps pour des sociétés différenciées. Dès lors, l'Etat, dans la forme qu'il a prise en Occident, et parce qu'il est gratifié par ces auteurs d'une aptitude supérieure à s'acquitter de ces fonctions, devient le « modèle » d'organisation politique susceptible d'assurer une modernisation relativement harmonieuse. Tout le courant de recherche dit « développementaliste » est lié à cette conception universalisante et ethnocentrique du changement ; on le verra au chapitre suivant. Bien plus, l'Etat occidental n'apparaît plus comme le produit historique contingent des conflits entre divers groupes, mais comme la structure « destinée » en quelque sorte à les contrôler ; son autonomisation n'est pas interprétée comme le résultat d'affrontement entre détenteurs d'une forme particulière d'autorité, trouvant dans la revendication de cette autonomie une ressource contre leurs rivaux, mais comme un effet de sa fonctionnalité. Quelles que soient les précautions prises par les structuro-fonctionnalistes, aucun ne paraît échapper vraiment à cette vision « harmoniciste » du développement social, sans doute inhérente à toute approche en termes de « fonctions »². Enfin, il ne suffit pas d'identifier des besoins fondamentaux requérant l'organisation d'activités destinées à les satisfaire pour comprendre comment sont apparus des appareils d'Etat, leurs règles de fonctionne-

1. Bert Hoselitz, Wilbert Moore [1963] ; notamment le chapitre de Neil Smelser, « Mécanismes du changement et de l'adaptation au changement ».

2. Voir, chap. III, la présentation des critiques du fonctionnalisme. B. Lacroix [1985] note qu'« on accorde toujours trop à l'Etat, lorsque, cédant à l'inclination dans laquelle ces a priori engageant, on lui reconnaît (au point parfois de le définir par là) une *fonction générale de contrôle* ou même une *fonction de régulation* » (p. 478). De leur côté, B. Badie et P. Birnbaum soulignent fortement les confusions et les approximations inhérentes à l'utilisation de la sociologie fonctionnaliste dans l'étude de la formation des Etats ; voir notamment [1982], p. 90-91.

ment, leurs intérêts souvent contradictoires, leur principe de légitimité et leurs moyens d'action dans les sociétés concernées : « Identifier une exigence fonctionnelle pour une société ou un trait social n'a, en soi et de soi, aucune implication pour ce qui est de son influence effective sur le façonnement des institutions qui remplissent cette exigence », écrit Antony Giddens de façon, semble-t-il, décisive¹.

Les nombreuses notions forgées ainsi, dans le cadre de théories très différentes, voire – sur des points fondamentaux – contradictoires, ne sont pas sans intérêt pour l'appréhension de caractéristiques générales de l'Etat occidental. On voit tout le parti que la recherche peut tirer de concepts tels que : la *différenciation* d'appareils (organismes, structures, groupes institutionnalisés...) *spécialisés* dans les activités politiques ; le *mode de domination* qui tend à prévaloir dans les sociétés politiques modernes ; l'*autonomisation* des appareils, des procédures, des règles de fonctionnement et des valeurs revendiquées, par rapport à ceux qui régissent d'autres formes d'activité sociale. Pourtant, ces caractéristiques ne sont ni apparentes, ni « données », ni immédiatement observables ; elles résultent d'un travail de construction, ou d'élaboration, des catégories dont on a besoin pour expliquer, en des cas différents, certains phénomènes sociaux et politiques. Ce qui est d'abord « donné » à l'observateur, c'est, répétons-le, la diversité des formes de l'organisation politique dans les pays d'Europe occidentale, par exemple au XVIII^e siècle. Diversité la plus remarquable, celle des modalités de gouvernement : le despotisme éclairé en Prusse ou en Autriche, la monarchie absolue (tempérée en fait par les privilèges et les coutumes) en France, l'oligarchie puritaine des Provinces-Unies, ou la monarchie « parlementaire » anglaise, sont-ils comparables, et sous quel aspect ? Tout aussi divers sont les rapports entre le « centre de décision » (Cour et conseils royaux, Parlement) et les multiples instances qui sont censées appliquer et faire respecter les décisions dans la vie sociale ; ce qu'on nomme généralement les « appareils de l'Etat » désigne en fait, selon les pays, des groupes concurrents plus ou moins fonctionnarisés, plus ou moins autonomes, et inégalement soumis aux gouvernants. Des différences plus fondamentales encore apparaissent lorsqu'on s'efforce de caractériser les relations entre gouvernants et appareils étatiques d'une part, et groupes sociaux d'autre part ; si le Parlement anglais exprime la puissance politique d'une aristocratie de nobles et de bourgeois, véritable classe dominante attachée à l'expansion du capitalisme commercial et financier, la bureaucratie d'Etat prussienne est entre les mains des grands propriétaires terriens (*Junkers*) ; autres sont les situations en France, en Espagne ou dans le royaume de Naples. Rappelons enfin que les différents Etats européens diffèrent fortement quant à la forme concrète de légitimité qui est revendiquée par leurs dirigeants : nature divine du pouvoir impérial dans la Russie tsariste, réalisation d'un « bien commun » temporel dissocié du domaine spirituel dans les monarchies française ou autrichienne, légitimité théoriquement sans limite de la puissance absolue voulue par Dieu dans la Prusse luthérienne, etc. On comprend dès lors aisément que

1. Anthony Giddens [1987], p. 296.

nombre d'auteurs aient préféré se donner pour objectif l'établissement d'une classification des Etats européens que la recherche de caractéristiques générales de l'« Etat occidental ».

Encore faut-il, pour classer les formes d'organisation politique dans l'Europe moderne, disposer des critères qui permettent de comparer méthodiquement ces formes. Les études historiques nous en suggèrent quelques-uns. On peut considérer les *types d'administration* et distinguer les Etats qui disposent d'une « bureaucratie » complexe, centralisée et parfois pléthorique (comme la France ou la Prusse), et ceux qui sont faiblement bureaucratisés – nombre d'activités « politiques » (juger, percevoir les impôts, entretenir les routes...) étant exercées par des notables locaux bénéficiant d'une large autonomie par rapport au principal centre de décision (comme en Angleterre). On peut comparer les Etats en fonction des *règles* qui sont habituellement suivies dans les activités de gouvernement et distinguer ceux dont les gouvernants se plient aux lois établies par des assemblées délibérantes et ceux où le roi dispose d'une marge de décision pratiquement illimitée, favorable à l'exercice de l'arbitraire. On peut également retenir comme critère le type de *rapport qui s'est établi entre les classes dominantes* (économiquement, culturellement, socialement) et les instances de gouvernement et privilégier alors les chances d'accès de différents groupes sociaux (noblesse, bourgeoisies, clergé...) aux postes de direction politique.

Ces critères, inspirés par les questions que posent les études historiques, ne prennent tout leur sens pour la sociologie que par référence aux notions présentées ci-dessus. Ainsi, la distinction de types d'administration peut s'entendre aussi bien comme l'effet des modalités variées de la différenciation, comme la diversification des formes concrètes de la domination légale selon les pays, et comme le résultat de processus différents de l'autonomisation du politique. L'utilisation de ces notions permet de fonder solidement une démarche comparative ; elle nous met en mesure de repérer dans les Etats européens, au-delà du constat initial de leur diversité, des mécanismes généraux ou des caractéristiques générales. On voit que cela ne peut pas être fait si l'on méconnaît les processus sociaux en œuvre dans les sociétés où est apparue cette forme d'organisation politique.

B | LE POLITIQUE : UN DOMAINE D'ACTIVITÉS SPÉCIALISÉ

L'Etat n'est pas envisageable comme une entité isolée de la société, extérieure en quelque sorte aux rapports entre les groupes et les classes. Ce qui signifie qu'il est à la fois affecté par ces rapports dans la forme concrète qu'il prend, et susceptible de contribuer, par son activité, aux transformations qu'ils connaissent ; cette insertion de l'Etat dans l'ensemble des processus sociaux est vérifiée dans les pays comparables de l'Europe occidentale. Il reste qu'y est vérifiée en même temps l'apparition d'un « espace » conçu comme différencié : espace « public » où l'Etat peut légitimement exercer son autorité, domaine d'activités spécialisé qui est identifié comme correspondant à l'« ordre du politique ».

3 / Il est institutionnalisé, au sens où les instances de gouvernement et d'administration se voient reconnaître publiquement une « existence », des droits, des obligations sociales, et sont conçues comme indépendantes des individus qui assument des rôles en leur sein. La transmission de règles et de procédures spécifiques dans ces instances contribue à leur institutionnalisation.

4 / Le rôle attribué aux instances de l'Etat dans la réalisation des exigences d'intérêt public et la concurrence entre groupes sociaux pour le contrôle de ces instances tendent à généraliser en Europe une *forme de domination légale et rationnelle*. La reconnaissance d'une citoyenneté politique et de droits fondamentaux, les formes légales d'élaboration et de codification des règles et le développement de mécanismes bureaucratiques sont donc inséparables de l'institutionnalisation de l'Etat.

Ce n'est qu'au début du XX^e siècle que les formes concrètes d'organisation politique dans les différents pays européens ont présenté ces caractéristiques, encore qu'inégalement et de manière diversifiée. Les particularités de chaque histoire nationale, si contrastées encore cent ans plus tôt, n'ont pas été sans effets durables : la bureaucratie anglaise (ou américaine) n'est pas identique à ses homologues française ou allemande, et pas davantage le rapport pratique que les citoyens entretiennent avec elles ; le rôle politique et les règles de fonctionnement du Parlement italien ou français diffèrent, sous bien des aspects, de ceux du Parlement anglais ou du Congrès américain ; la centralisation est forte dans certains pays, limitée dans d'autres. Ainsi chacun des Etats occidentaux garde-t-il sa physionomie propre dans « sa » société particulière et selon son histoire. Mais la comparaison avec d'autres formes d'organisation politique, en d'autres régions du monde, fait bien ressortir ce que ces Etats ont en commun. On ne s'étonnera donc pas que nombre d'objets de la sociologie politique (les élections, les partis, les groupes d'intérêts, les politiques publiques...) ne puissent pas être abordés de la même manière selon qu'on s'intéresse aux Etats occidentaux ou aux autres formes contemporaines d'organisation politique.

Le politique comme système

La forme d'organisation politique des sociétés correspond concrètement, nous l'avons vu, à la *spécialisation* de rôles, de règles et de procédures particuliers, comme d'instances et d'appareils institutionnalisés à des degrés divers. En un sens, cette spécialisation tend à différencier l'ordre des activités politiques d'autres ordres objectivés – c'est-à-dire dotés d'une « consistance » propre, crédités de caractéristiques durables et spécifiques¹. Pourtant, cette spécialisation, poussée à l'extrême dans les Etats occidentaux contemporains, n'est possible que si les instances et les rôles de gouvernement bénéficient d'une légitimité sociale, que si, en d'autres termes, leur est reconnu le droit d'imposer des décisions de portée générale concernant tous les « citoyens », toutes leurs activités publiques, tous les rapports qu'ils entretiennent avec la collectivité. Or cette légitimité des gouvernants et des institutions politiques résulte, on l'a vu, de la concurrence entre les groupes sociaux et tout autant des mécanismes de domination qui prévalent dans la vie sociale ; en ce sens, le politique ne se comprend que comme une *forme objectivée des rapports sociaux*. Différenciation de l'ordre des activités politiques, d'une part ; insertion (certains diront par métaphore « immersion ») de ces activités spécialisées dans l'ensemble des activités sociales, d'autre part : la sociologie politique doit tenir compte de cette *tension constitutive du politique*. Elle doit d'autant plus le faire que les gouvernants jouent en quelque sorte de cette double dimension de leurs activités : tantôt ils se réclament de la compétence particulière qu'est censée leur assurer une spécialisation poussée, tantôt ils se posent en simples porte-parole des groupes sociaux dont ils prétendent recevoir leur légitimité et leur « représentativité ».

1. On définira plus précisément la notion d'objectivation au chapitre suivant.

Ce qui est vrai de l'Etat, que l'on peut percevoir à la fois comme le produit d'une différenciation et comme l'expression des rapports de force dans l'ensemble de la société, est tout aussi vrai des « objets consacrés » de la sociologie politique : partis, élections, procédures de recrutement des dirigeants, socialisation des individus, etc. Tous ces objets peuvent, en effet, être saisis et présentés sous l'angle de leur *spécialisation* (c'est-à-dire par la particularité des mécanismes « politiques » qu'ils entretiennent et dont ils bénéficient), comme sous l'angle de leur *insertion* dans des mécanismes plus généraux de la vie sociale – tels que la reproduction des inégalités sociales, les formes d'identification des individus à des groupes restreints, ou la concurrence pour l'obtention de postes et de positions avantageux.

Il faut avoir cela à l'esprit lorsqu'on essaie de comprendre les *cadres d'analyse* qui ont été élaborés pour rendre compte des relations entre les différents rôles et institutions politiques, comme également entre l'ensemble de ces rôles et institutions et le fonctionnement global de la société. Certains auteurs ont pu, en effet, privilégier les relations spécifiques entre « éléments » du politique (les partis, les activités électorales, la formation des opinions...), en isolant ainsi en quelque sorte les agents et les instances de l'activité politique, en les extrayant analytiquement de l'ensemble des relations sociales, au point d'ignorer parfois ce qu'ils doivent à ces relations. D'autres ont pu, inversement, s'attacher à l'étude des mécanismes orientant toute activité sociale (la concurrence entre les groupes et les individus, la transmission des croyances, l'accumulation des biens...), au point de négliger la spécialisation des instances et des règles de la compétition politique. L'objectif général des chapitres III et IV est de présenter ces différents cadres d'analyse.

Pourquoi les sociologues du politique ont-ils été conduits à élaborer de tels cadres généraux d'analyse ou « cadres conceptuels » ? On ne peut certes pas négliger les effets d'une concurrence entre chercheurs pour proposer des théories globales du politique – passage obligé pour l'acquisition d'une véritable « légitimité » (ou notoriété...) scientifique. Mais l'existence de cette concurrence ne rend pas compte de la contrainte intellectuelle qui la rend possible. On saisira cette contrainte intellectuelle (ou contrainte d'*intelligibilité*) à partir de la simple considération suivante. Si je m'efforce de comprendre ce qui se passe lorsque se déroulent des élections législatives dans un pays quelconque, il ne me suffira pas de décrire comment on vote, ni de comptabiliser précisément les voix acquises par les différents candidats. Il me faudra également analyser les effets d'une réglementation particulière des procédures de vote (le mode de scrutin), étudier les modalités de sélection des candidats (dans les partis politiques essentiellement), comprendre l'acuité de la compétition, repérer les caractéristiques sociales et culturelles des élus (ou, plus généralement, des « éligibles »), voire m'interroger sur le degré de croyance des électeurs à l'égard de leur participation au vote ; aucun objet d'étude partiel, si bien défini soit-il, ne peut être appréhendé exclusivement en lui-même. Ce qu'il importe de saisir d'abord, c'est

1. David Easton [1974], p. 813.

comment différents objets (la réglementation des procédures, l'activité partisane, la culture des citoyens, la hiérarchie sociale des postes, etc.) « font système » ; en d'autres termes, quelles *relations caractéristiques* existent entre des rôles, des instances et des activités politiques, comme entre eux et l'ensemble des activités sociales.

On va le voir, les cadres généraux d'analyse ne manquent pas : système, champ, cadre d'interaction, système d'action, autant de concepts qui sont couramment et concurremment utilisés dans les recherches. Une véritable mise en garde est ici nécessaire. La tentation est grande de *fétichiser* ces concepts, de leur attribuer des propriétés magiques ; comme s'il suffisait de parler de « système », de « champ » ou de « cadre d'interaction » pour désigner exactement une réalité, pour rendre compte de toutes les caractéristiques de la vie sociale, pour faire apparaître intellectuellement ce qui existerait « réellement » dans les relations entre groupes et individus. Le risque est considérable de prendre un cadre qui facilite l'analyse des faits sociaux pour la réalité même de ces phénomènes. Si je dis que les malades d'un hôpital rivalisent pour capter l'attention des infirmières, et que leurs comportements peuvent de ce fait être analysés en termes de « jeux de séduction » (ce qui, en un sens, est « vrai »), je me mets en mesure de mieux saisir ce qu'ils font dans leurs relations quotidiennes avec le personnel de l'établissement ; je ne suis pas pour autant autorisé à dire que « ce qui se passe » dans l'hôpital est un ensemble de jeux ou un système de jeux. La plupart des cadres d'analyse que la sociologie politique utilise peuvent stimuler la réflexion, suggérer des questions, orienter nos méthodes de travail et nos investigations ; ils permettent des comparaisons entre des phénomènes apparemment étrangers les uns aux autres ; ils aident à mener des analyses rigoureuses. Fétichisés, ils prennent la place des analyses ; au mieux, ils réduisent les analyses au statut de confirmations approximatives de conceptions préétablies, tenues elles-mêmes pour inaccessibles à la critique.

Peu de cadres d'analyse ont été aussi ardemment défendus et critiqués que celui qui définit en termes de « système » les relations entre rôles, activités et instances politiques. Le *concept de système*, s'il n'est pas utilisé de façon négligente, désigne, comme en physique ou en biologie, les relations caractéristiques qu'entretiennent des éléments repérés, identifiés par des caractères spécifiques ; cet ensemble est soumis aux influences et aux contraintes de son « environnement » (c'est-à-dire de tout ce qui n'entre pas dans la définition du système lui-même) ; il peut exercer une action sur cet environnement. Les caractères spécifiques des éléments, ou composantes, du système, aussi bien que les relations caractéristiques qui relient ces éléments, sont donc indissociables de la définition du système : un système sera dit « politique » dans la mesure où ses éléments (rôles, institutions, appareils...) et les relations entre ces éléments (équilibre, communication, négociation...) concourent à la réalisation d'un ordre politique. Lorsqu'elle est utilisée dans les sciences sociales, la notion de système est le support d'un ensemble de théories partielles, explicites ou implicites, sur la société. Elle engage le chercheur dans le recours à des conceptions globales : la plus générale étant que les relations caractéristiques qui lient les éléments du système sont

l'objet principal de l'analyse ; la plus habituellement avancée étant que l'étude des phénomènes sociaux relève d'une approche fonctionnaliste (ou *structuro-fonctionnaliste*) qui permet le *comparatisme* et l'établissement de « typologies » des systèmes politiques.

Le succès des analyses « systémiques » en sociologie politique tient à quantité de facteurs. Mentionnons seulement ici, avant tout développement plus précis, qu'elles ont permis de renouveler les études comparatives, enlisées dans des rapprochements formels (entre les présidents de la République élus au suffrage universel, ou entre les Etats monarchiques, par exemple...); qu'elles ont surtout facilité le repérage des relations et des activités ayant une portée politique dans des sociétés différentes, sous quelque aspect que ces relations et activités se présentent, et même si elles n'apparaissent pas immédiatement comme telles à l'observateur. Comme l'écrit un des principaux représentants de l'analyse systémique : par cette démarche, « nous sommes ainsi amenés à *abstraire* du monde empirique ses *aspects politiques* comme principal centre d'intérêt, et, si nous en avons l'inclination, nous pouvons *décrire* ces aspects comme un système d'interactions ou de comportements »¹. Succès fulgurant, comme en témoigne l'histoire de la science politique aux Etats-Unis dans les années 1960-1970 ; mais succès redoutable.

Le cadre d'analyse systémique, notamment dans sa version dominante structuro-fonctionnaliste, va en effet fournir à nombre de politistes un moyen apparemment commode, mais en fait très artificiel, de « classer » les activités, les instances et les rôles sociaux selon des catégories largement arbitraires : « systèmes » politique, économique, culturel ; « sous-systèmes » administratif, policier, partisan, judiciaire... Si bien que l'analyse systémique a le plus souvent produit *une vision de la société artificiellement ordonnée* en domaines d'activités distincts, séparés, emboîtés tant bien que mal dans un grand « tout social » organisé et cohérent². Pis, des schémas graphiques illustratifs, visant seulement à faciliter le repérage des fonctions du système politique (schémas dont, il est vrai, les « systémistes » sont grands producteurs !), ont été pris par certains chercheurs pour l'explication même des comportements politiques : la fétichisation du concept (voire de sa figuration) a été ici poussée à l'extrême.

Plutôt que de dénoncer, une fois encore, les risques (réels) d'une *approche du politique comme système*, il convient de l'envisager d'abord comme un *cadre d'analyse* qui, employé rigoureusement, permet de repérer et de concevoir certaines formes de relation entre les activités politiques et l'ensemble des activités sociales.

1. *Ibid.*, p. 468 (c'est nous qui soulignons).

2. Voir la critique sévère que Bernard Lacroix [1974] fait de l'analyse systémique appliquée en science politique (p. 275-299) ; et la réponse de Pierre Favre, p. 301-322.

Section I

L'ANALYSE SYSTÉMIQUE

Ce cadre d'analyse doit beaucoup à la sociologie fonctionnaliste, notamment aux travaux de Robert Merton et de Talcott Parsons, au point de ne pouvoir en être dissocié. Il a été le plus systématiquement élaboré par des sociologues américains, au premier rang desquels Gabriel Almond et David Easton, auxquels nous ferons ici particulièrement référence¹.

A | FONCTIONS ET SYSTÈME

1 / Les exigences fonctionnelles du système

Il faut d'abord bien préciser que l'analyse des activités sociales en termes de « fonctions » ne se réduit pas à la description des mécanismes qui assurent la satisfaction de besoins identifiés. On peut certes écrire qu'une organisation politique a pour « fonction » de satisfaire les désirs de promotion de ses membres les plus actifs en assurant leur désignation comme candidats à une élection, ou encore qu'elle a pour « fonction » de satisfaire le besoin d'identification de ses adhérents à un groupe d'individus partageant un idéal et des croyances communs. Mais on ne dit alors rien de plus que si l'on écrivait : l'organisation politique résulte des activités de ses membres, soit qu'ils se soient regroupés parce qu'ils avaient un même idéal, soit qu'en entrant en relation ils aient accru leurs chances d'être éligibles. Encore la deuxième formulation est-elle préférable, puisqu'elle énonce les effets (ou les résultats) d'activités qui n'ont pas forcément pour but explicite de satisfaire ces « besoins ». Pour qu'on puisse en toute rigueur parler d'analyse fonctionnaliste, il faut par conséquent que le sociologue s'attache à identifier des *structures*, susceptibles d'assurer la satisfaction des *exigences fonctionnelles d'un système de relations*².

Si l'on considère que le système social, dans son ensemble, est défini par l'interdépendance des rôles et des instances structurées de la société, le maintien de ces rôles, de ces instances et des relations qu'ils entretiennent, ne peut être assuré *que si* certaines activités sont accomplies : tel est le postulat fondamental de toute analyse fonctionnaliste. Le repérage des activités nécessaires au maintien du système, et des structures réalisant ces activités, implique donc l'identification des exigences

1. Notamment : Robert K. Merton [1965] ; Talcott Parsons [1973] ; et « General Theory in Sociology », dans R.K. Merton [1960], p. 3-38 ; Gabriel Almond, G. Bingham Powell Jr. [1978] ; David Easton [1965 et 1974].

2. Pour une critique de l'emploi du terme « fonction » quand il s'agit de désigner les effets d'une activité, voir Kingsley Davis [1968]. Selon une formule célèbre, dire que le bruit du battement cardiaque est en effet de l'activité de ce muscle ne permet pas de dire que la « fonction » du cœur est de produire ce bruit...

fonctionnelles du système. On le voit, une telle perspective conduit à définir fonctions et structures non en elles-mêmes, mais à *partir du système social* dont elles sont les éléments. Ce que Georges Lavau énonce ainsi : « Les fonctions sont des contributions (ou des solutions) que des acteurs apportent, par leurs actes, à des exigences fonctionnelles des systèmes auxquels ces acteurs sont reliés, ces exigences fonctionnelles étant supposées être ce qui est nécessaire à ce système pour survivre, s'adapter, atteindre ses buts, ne pas se dénaturer.¹ » Dans cette perspective, la disparition d'un système social ou, ce qui revient ici au même, sa transformation radicale (par substitution de nouvelles structures et de nouveaux rôles à ceux qui existaient précédemment) s'explique par l'incapacité du système à assurer la réalisation des fonctions nécessaires à son maintien dans un contexte de changement rapide ; le système japonais antérieur à la « révolution » du Meiji (1868-1900), ou le système social de l'Ancien Régime français, auraient ainsi « disparu » parce qu'ils n'étaient plus en mesure d'apporter des solutions satisfaisantes aux exigences fonctionnelles, ou « fonctions systémiques »².

Le repérage de ces exigences fonctionnelles suppose que l'on distingue soigneusement les *buts* formellement assignés à tel ou tel élément du système par ses membres ou par d'autres éléments, et la manière dont il *contribue effectivement* au maintien du système lui-même ; ou encore que l'on distingue les objectifs (intentionnels, recherchés, calculés, allégués) des activités et leur portée non intentionnelle, c'est-à-dire leur contribution pratique à la réalisation des exigences fonctionnelles. On pourra également, dans cette perspective, distinguer « fonctions manifestes » (un parti politique a pour fonction de recruter et de former les dirigeants) et « fonctions latentes » (un parti politique a pour fonction d'intégrer un groupe social à forte potentialité contestataire ou subversive dans le jeu démocratique). Pour Georges Lavau, une des exigences fonctionnelles du système politique, dans une société qui connaît des clivages profonds menaçant sa cohésion, est de « parvenir à neutraliser les forces centrifuges qui ne peuvent être pleinement et immédiatement intégrées » ; cette « fonction tribunitienne » serait notamment assurée en France par le Parti communiste, alors que ce parti ne s'assigne évidemment pas comme but (ou fonction manifeste) de « neutraliser » les potentialités contestataires de la classe ouvrière³. Lorsqu'ils proposent le tableau ci-joint (tableau II), Georges Almond et Bingham Powell illustrent à leur manière ce souci majeur de distinction entre les buts et les fonctions, les objectifs affichés d'une structure et sa contribution à la réalisation des exigences fonctionnelles, ou encore les fonctions manifestes et les fonctions latentes.

1. Georges Lavau [1969], p. 32. On notera que la plupart des définitions du système politique (G. Almond, D. Easton, M. Kaplan, R. Holt, etc.) recourent à la notion de « structures organisées » (*corporate structures*) pour désigner les « acteurs ».

2. Robert T. Holt, John E. Turner [1966].

3. Georges Lavau [1969], p. 7-81. La distinction des fonctions manifestes et des fonctions latentes est établie (avec une signification partiellement différente) par Robert K. Merton [1963].

Tableau II. Structures sociales et fonctions politiques en Angleterre

Structure sociale	Buts formels	Fonctions politiques réalisées
Famille nucléaire	Education des enfants et vie conjugale	(socialisation politique)
Firme industrielle	Production de biens économiques et profit	(socialisation politique : acquisition d'attitudes politiques)
Confédération patronale des industries britanniques	Expression des intérêts industriels	<i>expression des intérêts</i> , agrégation d'intérêts divers (communication, socialisation)
Electorat	Choix des dirigeants politiques	<i>recrutement politique</i> , agrégation des intérêts
Parti travailliste	Choix des dirigeants, mobilisation de soutiens pour des projets politiques	agrégation des intérêts, <i>recrutement politique</i> (communication, expression des intérêts, socialisation politique)
Chambre des communes	Vote des lois	<i>élaboration des politiques</i> , recrutement politique, exécution des politiques (socialisation, communication, expression des intérêts)
Administration publique	Exécution des politiques	<i>exécution des politiques</i> (expression et agrégation des intérêts, élaboration des politiques, socialisation, recrutement, communication).

Seules sont soulignées les fonctions qui apparaissent dans l'énoncé des buts formels d'une structure. Les fonctions accomplies de manière épisodique sont indiquées entre parenthèses.

Tableau adapté de G. Almond et B. Powell, *Comparative Politics*, 1978, p. 63.

On saisit, dès lors, qu'une instance particulière, ou structure organisée, puisse par ses activités contribuer à la réalisation de plusieurs fonctions systémiques. Très largement définie comme un « ensemble de rôles interdépendants, identifiable en termes d'appartenance, et disposant d'un appareil central de décision qui lui permet d'agir intentionnellement comme acteur collectif »¹, une structure organisée (gouvernement, Parlement, parti politique, ministère, etc.) est ainsi *multifonctionnelle*. G. Almond et B. Powell montrent, par exemple, que l'« exécutif », dans tout régime politique, est susceptible – outre sa fonction propre, qui est d'élaborer des politiques et de contrôler leur exécution – de contribuer à la réalisation de nombreuses exigences fonctionnelles, telles que la socialisation politique des jeunes citoyens, le recrutement des dirigeants, la communication entre éléments du système, la défense de groupes minoritaires, etc.².

D'un auteur à l'autre, la *classification des exigences fonctionnelles* varie sensiblement. Aussi ne s'attardera-t-on pas ici sur les différentes

1. Nous traduisons ici la définition qu'en donne Robert T. Holt [1967], p. 89.

2. Gabriel Almond, G. Bingham Powell [1978], p. 256-262. Ce qui est avancé pour les exécutifs l'est également pour les Parlements (p. 262-270) et pour la bureaucratie (p. 270-279).

classifications proposées, qui souvent correspondent à des choix arbitraires ou reflètent les préoccupations de chercheurs concrètement affrontés à la nécessité d'identifier les fonctions auxquelles pourrait bien satisfaire l'activité de telle ou telle structure...¹ Généralement, les classifications les plus élaborées dérivent du modèle proposé par Talcott Parsons et Neil Smelser en 1956. *Tout système social* implique, selon ces auteurs, quatre exigences fonctionnelles : 1) l'entretien d'un modèle d'organisation sociale et la réduction des tensions, c'est-à-dire « l'entretien d'une conformité aux prescriptions du système culturel (croyances et valeurs) » ; 2) la réalisation des buts du système, et spécialement « la préservation de la société elle-même » ; 3) l'adaptation, notamment par le développement des « activités qui procurent au système social des ressources » ; 4) l'intégration, qui garantit la cohésion et l'interdépendance des unités – rôles et structures – dans le système social.² Gabriel Almond s'efforce, quant à lui, de définir les *fonctions propres du système politique*, en les rattachant expressément aux exigences fonctionnelles du système social dans sa globalité : ainsi l'expression des intérêts (fonction politique) contribue-t-elle à la réduction des tensions et à la réalisation des buts du système ; la fonction de socialisation politique contribue principalement à l'entretien du modèle d'organisation sociale et à l'intégration des unités de base du système social. Avec quelques variantes d'un ouvrage à l'autre, G. Almond distingue finalement sept fonctions propres du système politique³ : le recrutement politique ; la socialisation ; la communication politique ; l'expression des intérêts ; l'agrégation des intérêts ; l'élaboration des politiques ; et l'exécution des politiques (voir tableau II). Il reste que le passage du concept de système social à celui de système politique impose une redéfinition des fonctions systémiques qui accroît sensiblement le risque d'une classification arbitraire.

2 / La dynamique du système politique

Concevoir le politique en termes de système, c'est, dans ces conditions, abstraire de la vie sociale dans son ensemble des rôles, des activités et des structures particuliers (qu'ils soient habituellement désignés comme « politiques » ou non) et définir les mécanismes par lesquels ces rôles, activités et structures interdépendants contribuent à la réalisation des fonctions politiques nécessaires au maintien du système social. En d'autres termes, le système politique ne désigne pas une « réalité » immédiatement perceptible, visible, concrètement appréhendable (comme pourrait l'être un système biologique, c'est-à-dire un être vivant), mais le *résultat d'une opération intellectuelle* d'abstraction, de choix et de construction théo-

1. Bertrand Badie ([1975], p. 15) note l'impossibilité d'obtenir un consensus des chercheurs sur « une liste exhaustive des exigences fonctionnelles d'un système donné ».

2. Talcott Parsons, Neil Smelser [1956], p. 16-19. Les commentaires proposés ici, parce qu'ils nous ont semblé particulièrement adaptés au propos, sont traduits de Robert T. Hoit [1967], p. 93-94.

3. G. Almond, B. Powell [1978], p. 169-197 et 79-107. Voir également G. Almond, extraits de G. Almond, J.S. Coleman [1960], dans Pierre Birnbaum et François Chazel [1971].

rique d'un modèle de relations. Ce qui ne signifie pas que les phénomènes sociaux interdépendants pris en compte par ce modèle n'existent que dans l'esprit du chercheur ; en concevant et en énonçant un modèle, celui-ci peut faire apparaître des relations concrètes, observables, qui prennent alors tout leur sens :

Il est de fait utile (écrit non sans humour D. Easton) de supposer l'existence d'un monde concret ou matériel dont font partie les interactions sociales. En écrivant qu'un système politique est « analytique », nous ne portons aucun jugement sur son caractère réel ou empirique. Nous nous bornons à décrire le processus par lequel nous utilisons l'intérêt que nous portons à la politique, quelle qu'en soit la définition, pour choisir et abstraire du monde tangible certains aspects ou certains types d'interactions sociales¹.

Négligeant volontairement les débats sur l'identification des structures et des rôles – dont on conçoit aisément qu'ils varient d'une société à l'autre –, nous considérerons plutôt les modèles des relations sociales qui sont engagés dans la description que différents auteurs donnent du système politique ; ou, en d'autres termes, *les conceptions* qu'ils ont du *fonctionnement des sociétés*, de leur dynamique, de l'évolution de leurs buts et des transformations de leurs mécanismes relationnels. Karl Deutsch propose de concevoir le fonctionnement des systèmes politiques sur le modèle des machines électroniques qui réagissent aux informations reçues de leur environnement (telles que l'élévation de la température, la présence d'un obstacle, la diminution d'un bruit...) par une modification de leur « régime de marche », la mise en œuvre d'un mécanisme d'accélération ou de freinage, ou le changement de leur trajectoire. Ce « modèle cybernétique », dont K. Deutsch lui-même a fait l'application aux relations internationales, attire l'attention sur l'importance des flux de communication entre un système politique et son environnement (qu'il s'agisse d'autres systèmes – économique, culturel, religieux... – ou qu'il s'agisse des conditions matérielles pesant sur la vie sociale) ; il peut, de surcroît, faciliter la compréhension des effets de la communication entre les éléments du système politique. Mais on voit mal pourquoi K. Deutsch privilégie à ce point une des exigences fonctionnelles du système, sauf à admettre qu'il assimile arbitrairement la vie sociale au fonctionnement d'une « machine informée » : ce qui n'était qu'une métaphore tout compte fait stimulante est ainsi devenu une conception éminemment hasardeuse de la dynamique des sociétés. On ne peut, sur la base d'une telle assimilation, que proposer une description très mécaniste, très réductrice, et finalement très fautive, des relations sociales et politiques².

Dans une perspective très différente, d'autres auteurs ont émis l'hypothèse que tout système politique tend normalement à préserver entre ses éléments un *état d'équilibre* qui le caractérise, et dont la disparition

1. David Easton [1974], p. 469.

2. Karl Deutsch [1963]. La conception « cybernétique » du système social, ou du système politique, n'est pas, à strictement parler, fonctionnaliste ; elle n'en est pas moins liée concrètement aux théories d'inspiration fonctionnaliste.

(sous l'effet des contraintes de l'environnement) signifierait la disparition du système lui-même. Les réactions de tout élément du système aux transformations de l'environnement sont alors comprises comme tendant au maintien de l'équilibre acquis, ou à sa restauration lorsqu'il est gravement affecté. Il est clair qu'une telle conception ne permet pas de penser aisément le changement, et qu'elle conduit à privilégier les mécanismes « stabilisateurs » du système politique ; on a pu, en ce sens, lui reprocher à juste titre de reproduire une vision conservatrice des rapports sociaux. Elle n'est cependant pas sans intérêt, comme cadre général d'analyse, lorsqu'il s'agit de concevoir la persistance de relations et de rapports de force établis entre les éléments d'un système. Ainsi, Morton Kaplan utilise-t-il ce cadre, dans l'étude des relations internationales, pour décrire l'état d'équilibre qui caractérise le système européen après 1870 : l'opposition insurmontable de la France et de l'Allemagne, Etats nationaux considérés comme éléments d'un système, structure durablement les rapports internationaux entre deux pôles d'alliances antagoniques ; tant que le système perdure, il est caractérisé par une rigide « balance des pouvoirs » qui impose en quelque sorte des comportements fonctionnels à tous les acteurs, parfois contre leurs intérêts propres. Pour Kaplan, le système politique (ici interétatique) « a des intérêts identifiables qui ne sont pas identiques – quoiqu'ils ne soient pas nécessairement opposés et puissent être complémentaires – à ceux des membres du système »¹. Tous les auteurs qui ont privilégié les mécanismes de préservation de l'équilibre « homéostatique » du système n'ont pas eu la prudence de Kaplan, très soucieux quant à lui de ne pas ériger en modèle théorique général ce qu'il appelle un « premier ordre d'approximation » pour guider les analyses ; et peu ont su éviter le risque de faire de ce cadre d'analyse un principe explicatif des comportements. Alors que ce cadre permet simplement de poser une question majeure : celle des processus concrets qui amènent les acteurs à se conformer pratiquement aux « exigences du système ».

Les conceptions de Gabriel Almond ou de Herbert Spiro, pour ne citer qu'eux, ont le mérite de proposer une *vision plus dynamique du fonctionnement du système* à partir des modalités de production des décisions. Spiro accorde un rôle éminent à l'ensemble des relations qui se nouent entre éléments du système au cours du processus global de formulation des problèmes à résoudre, de discussion sur les différentes solutions possibles et d'adoption d'une décision : l'interdépendance entre les éléments du système est ainsi conçue comme une *interaction évolutive*. « Un système politique peut exister partout où des gens sont concernés par des problèmes communs et engagés de ce fait dans la coopération et le conflit à propos de leur solution. »² Almond privilégie, quant à lui, la sensibilité des instances de décision (ou, dans un langage qu'il partage avec Easton, de « conversion » des exigences ressenties en décisions suivies d'effets) aux transformations de l'environnement : ces transformations, qui peuvent résulter de facteurs extérieurs au système politique, mais aussi des décisions mêmes du système, contraignent les

1. Morton A. Kaplan [1957], p. 13 (c'est nous qui traduisons).

2. Herbert J. Spiro [1967], p. 172 (c'est nous qui traduisons).

instances de décision à modifier constamment leurs activités et leurs rapports, et à s'adapter par là aux effets en retour de leur fonctionnement. C'est ce que suggère clairement le schéma ci-après (graphique 1).

David Easton est sans doute l'auteur qui a le plus fermement avancé une conception dynamique du fonctionnement du système politique. On ne donnera pas ici une présentation complète de son cadre d'analyse systémique, qu'il a constamment affiné, enrichi et complexifié ; on n'en retiendra que les grandes lignes. Pour Easton, le système politique a une fonction générale essentielle pour le maintien du système social tout entier : celle de convertir constamment les « inputs » en « outputs », selon un *flux continu qui affecte toute la vie sociale*¹. Tout est ainsi inséré dans un processus dynamique : l'environnement du système politique, qui se transforme sous l'effet des décisions émanant soit de ce système soit de l'action d'autres systèmes ; les instances de décision (ou autorités politiques), qui sont soumises à des exigences constamment renouvelées et aux modifications des soutiens dont elles bénéficient ; les relations entre éléments du système politique lui-même, qui changent en fonction de l'évolution des effets en retour, ou « boucles de rétroaction »... Le système se maintient dans la mesure où il se transforme². C'est ce que Easton a tenté de synthétiser dans un schéma graphique que nous reproduisons ici (graphique 2), et dont il convient de rappeler une fois encore qu'il n'est *qu'une représentation* des processus sur lesquels doit porter l'analyse.

S'il n'est pas nécessaire, nous semble-t-il, de s'attarder sur les multiples implications d'un cadre conceptuel aujourd'hui très critiqué par ceux-là mêmes qui, aux Etats-Unis notamment, s'en sont initialement inspirés, il n'est pas sans intérêt d'en retenir quelques apports méthodologiques durables.

1 / L'attention portée par Easton à la perception par les acteurs, autorités ou instances de décision, des « signaux » émis par l'environnement a clairement posé la question de la *réceptivité* des autorités politiques aux transformations des demandes exprimées ou aux manifestations d'une érosion des soutiens du système : « Les autorités peuvent être dans l'incapacité relative de prendre conscience des indications renvoyées par les membres autres que ceux proches de leurs propres caractéristiques de classe, de position ou de caste et auxquels elles s'identifient.³ » Dans cette perspective, nombre de recherches peuvent être entreprises sur les propriétés sociales des dirigeants en tant qu'elles conditionnent leur aptitude à recevoir, à sélectionner et à comprendre les informations : de même, l'étude des soutiens dont ces dirigeants disposent dans des groupes sociaux particuliers correspond à une des catégories majeures de la problématique d'Easton.

1. Dans le graphique 1, on a traduit *inputs* par « exigences ressenties », et *outputs* par « décisions suivies d'effets » ; cette traduction pose d'importants problèmes que nous ne pouvons résoudre ici. Dans la suite du texte, nous utilisons directement les termes anglais *inputs* et *outputs*.

2. D. Easton [1974] proteste à juste titre, dans une postface (p. 471), contre le reproche qui lui est fait parfois de présenter une vision figée des systèmes politiques.

3. D. Easton [1974], p. 411.

Graphique 1. Une conception systémique du processus politique

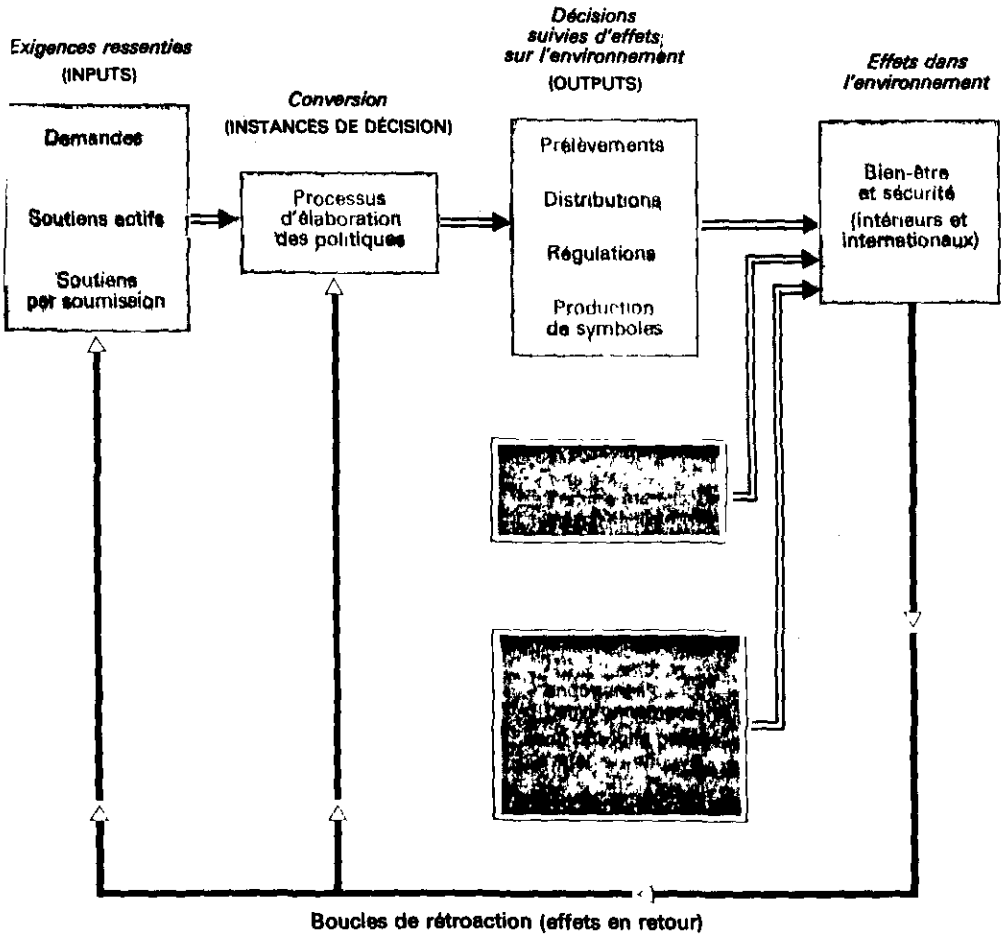


Schéma adapté de G. Almond, B. Powell, 1978, p. 10. Pour Almond et Powell, les *demandes* sont des exigences articulées et exprimées dans le sens d'une réclamation de décision autoritaire ; les *soutiens actifs* sont des activités politiques non imposées à ceux qui s'y livrent (adhérer à un parti politique, participer à une élection ...) ; et les *soutiens par soumission* (*subjective supports*) sont ceux qui résultent de l'obéissance aux contraintes politiques (payer des impôts, respecter les lois...).

Graphique 2. *Modèle de réaction dynamique d'un système politique*

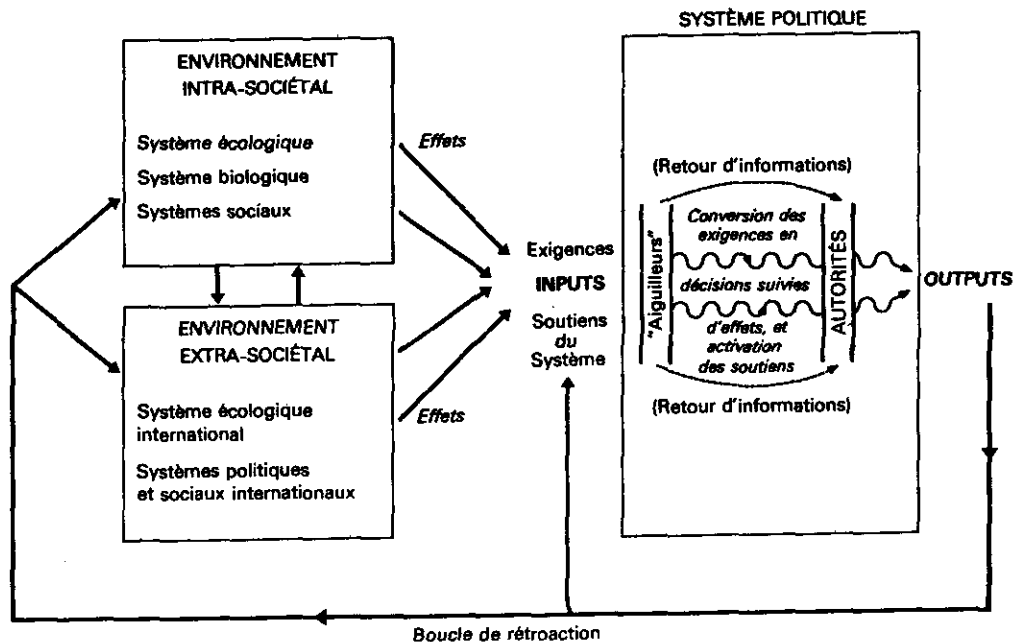


Schéma librement adapté de David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, London, John Wiley and sons, 1985. (traduction française, 1974).

2 / Les décisions des autorités productrices d'outputs, dont le travail se situe à la phase décisive d'élaboration des politiques, ne sont pas considérées par Easton comme résultant nécessairement de calculs conscients: « Il n'est pas nécessaire de considérer les autorités comme étudiant rationnellement les outputs de la même façon que nous avons interprété leurs conséquences possibles... Tout comme dans d'autres parties de notre analyse, les intentions subjectives ou rationnelles des acteurs ne dictent pas nécessairement les conséquences de leur comportement dans le système.¹ » Les décisions ne sont pas davantage rapportées à la « volonté » présumée d'un groupe indifférencié et unifié de décideurs parlant d'une seule voix, mais conçues plutôt comme le *résultat de multiples conflits* entre dirigeants et entre intérêts contradictoires². La fécondité de cette conception pour les recherches ultérieures sur la décision politique n'est pas contestable.

3 / Enfin, on retiendra que le cadre d'analyse systémique, tel que le propose Easton, conduit à s'interroger sur « les échanges et les transactions » incessants qui se produisent entre différents systèmes, en d'autres termes à ne concevoir l'activité politique que comme *insérée dans l'ensemble des activités sociales*: ce que la construction d'un système conceptuel sépare (le politique et son « environnement ») n'est pas disjoint dans la réalité concrète de la vie sociale³. Ainsi considérée, l'analyse systémique peut aider le chercheur à éviter toute réduction du politique au seul jeu des instances spécialisées.

B | LA COMPARAISON DES SYSTÈMES POLITIQUES

1 / Du constat des différences à la recherche des cultures

La *démarche comparative*, qui consiste en un rapprochement raisonné d'objets de nature analogue afin de mieux identifier leurs caractéristiques (que celles-ci soient semblables, différentes, voire opposées), s'impose comme une nécessité dans toute science. Elle a été au principe des « sciences naturelles », elle avait inspiré les premières tentatives de classification des formes d'organisation politique (chez Aristote notamment), elle est inséparable de l'esthétique (qu'on songe aux comparaisons inévitables entre l'art roman et l'art gothique, entre le baroque et le classicisme...). Tocqueville n'a pu percevoir et faire saisir les caractéristiques de la société française d'Ancien Régime que par comparaison avec la société anglaise, ou celles de la démocratie américaine que par comparaison avec les formes d'organisation sociale et politique des pays du continent européen. De manière générale, il n'y a pas de proposition discursive possible sur les sociétés humaines sans recours, explicite ou *implicite*, à une comparaison. Il n'y a pas lieu évidemment de s'attarder sur cette nécessité, que l'on rappelle ici pour deux raisons: la première

1. *Ibid.*, p. 406.

2. *Ibid.*, p. 424-425.

3. *Ibid.*, p. 26.

est que le développement en science politique de « branches spécialisées » dans le comparatisme montre assez que cette nécessité a été trop souvent négligée ; la deuxième est que les critiques que l'on peut adresser à nombre d'entreprises de comparaison systématique – des formes d'Etat, des régimes, des partis, etc. – n'impliquent nullement qu'il faille renoncer pour autant à l'exigence même de comparatisme.

Or plusieurs auteurs ont, à juste titre, souligné que la principale difficulté de la démarche comparative réside dans l'identification des objets qu'il convient de comparer. Des termes identiques peuvent, de toute évidence, désigner des instances de gouvernement qui ne jouent pas, d'un pays à l'autre, les mêmes rôles, qui n'interviennent pas de manière analogue dans les processus de décision, qui ne bénéficient pas du même statut : c'est le cas, par exemple, des « sénats » américain, canadien et français, ou encore des « présidents de la République » américain, chinois, français, libanais ou italien. Que signifierait ici l'accumulation à des fins comparatives de connaissances sur ces rôles ou ces institutions... puisqu'aussi bien il ne s'agit tout simplement pas d'objets effectivement comparables ? Tout au plus permettrait-elle de conclure qu'un même terme peut désigner, selon les pays, des phénomènes différents ; médiocre acquis en vérité !

L'analyse du politique en termes de système doit pour beaucoup son succès à ce qu'elle a été perçue comme permettant des comparaisons raisonnées ; on a attendu de cette « théorie intermédiaire » qu'elle définisse les éléments de système précisément susceptibles d'être comparés. C'est en ce sens qu'Almond a pu écrire que la considération des *fonctions du système politique* en différents pays est la seule voie possible pour construire des objets vraiment comparables, alors que la considération des structures politiques (gouvernements, partis, groupes d'intérêts...) présente un intérêt restreint et peut induire en erreur : « On peut utiliser un certain nombre de catégories fonctionnelles pour comparer des systèmes politiques pris dans leur ensemble ; et, en premier lieu, pour comparer les systèmes occidentaux modernes avec les systèmes transitoires et traditionnels. » Ainsi, il serait peu pertinent de comparer les groupes d'intérêts en Indonésie et aux Etats-Unis, sauf à se contenter du constat qu'ils sont ici nombreux, bien organisés et très actifs, et là rares et peu organisés ; il convient plutôt, pour Almond, de chercher comment – par quelles structures notamment – les intérêts sont exprimés dans l'un et l'autre pays, découvrent alors qu'une même fonction peut être assurée plutôt par la bureaucratie et les réseaux de parenté et de lignage en Indonésie, et plutôt par des groupes spécialisés aux Etats-Unis. Dans la suite de cette proposition, plusieurs auteurs ont suggéré de faire porter la comparaison sur les mécanismes par lesquels sont satisfaites les exigences fonctionnelles du système social et réalisées les fonctions propres du système politique ; on a pu caractériser cette démarche comme correspondant à la recherche des « équivalences fonctionnelles ». On voit immédiatement qu'il est attendu de cette méthode

1. Gabriel Almond, « Le système politique », dans P. Birnbaum et F. Chazel [1971], p. 50.

2. Mattei Dogan, Dominique Pelassy [1981], p. 40-45.

une *identification* des structures qui accomplissent la même « fonction » – ou les mêmes fonctions – dans différents systèmes politiques nationaux : l'élaboration finale des décisions peut être ainsi réalisée au Parlement (en Grande-Bretagne, dans la France de la Troisième République), dans les instances dirigeantes des partis politiques associés pour gouverner (en Italie), ou au sein des états-majors militaires (dans les pays dirigés par une junte)... On voit aussi que cette identification, à supposer qu'elle soit faite rigoureusement, ne constitue pas une explication, mais la requiert.

L'ambition extrême des *structuro-fonctionnalistes* est de parvenir par le comparatisme à définir des *types de systèmes politiques*. Morton Kaplan souligne que la comparaison entre tous les systèmes nationaux, même limitée aux systèmes politiques, peut aboutir à l'accumulation d'une masse d'indications dont on aura peine à dégager la signification générale : l'énumération des multiples structures susceptibles de réaliser une même fonction en des sociétés différentes, et la minutieuse description des formes, des rôles et des mécanismes particuliers à chaque système dessineraient à la limite un tableau coloré et infiniment varié, mais décourageraient tout effort de compréhension. Aussi convient-il, selon lui, de comparer quelques types raisonnés de systèmes politiques entre lesquels la comparaison peut dégager des régularités et des oppositions¹. L'analyse systémique peut, dans cette perspective, servir de fondement méthodologique aux tentatives de construction des typologies de systèmes et de régimes politiques.

Le constat résultant de toutes ces tentatives (dont on proposera plus loin quelques exemples) n'a pas de quoi surprendre : c'est celui d'une infinie variété des formes nationales de système politique, des structures et des rôles assurant la réalisation des fonctions systémiques. Au-delà de la description de ces différences fondamentales, l'analyse systémique est-elle en mesure d'en fournir l'explication ? Tout un courant de la sociologie politique américaine a privilégié comme facteur explicatif la *diversité des cultures politiques*, accordant ainsi un rôle privilégié à ce que les théoriciens du systémisme (notamment Easton) ont appelé le « système culturel ». La notion de « culture politique », telle que Gabriel Almond et Sydney Verba l'ont élaborée, désigne l'ensemble des valeurs et des croyances concernant le politique qui caractérise une société nationale². Les comportements et les attitudes des individus à l'égard du politique, mais aussi les formes collectives du rapport aux institutions et aux activités politiques, sont censés résulter, pour une grande part, de ces croyances et de ces valeurs partagées. Si bien que les différences que révèle le comparatisme (entre systèmes politiques nationaux ou entre types de systèmes) seraient principalement explicables par des cultures politiques originales, caractéristiques de chaque système concret : ainsi, les comportements politiques (de participation, d'indifférence...), les pratiques politiques (voter, adhérer à un parti, soutenir des actions

1. Morton A. Kaplan [1967], p. 156.

2. Gabriel Almond, Sydney Verba [1963 et 1980] ; ce deuxième ouvrage présente une série de contributions critiques sur les recherches qui ont été inspirées par les hypothèses émises en 1963.

organisées...), la socialisation politique et, ultimement, la « réussite » ou l'échec de certaines institutions résulteraient d'une culture particulière.

La première déception, éprouvée par les chercheurs qui ont tenté de décrire ainsi des cultures politiques « nationales », est venue de l'impossibilité de définir précisément une culture caractéristique de chaque société étudiée. Pour chaque pays considéré par Almond et Verba, il est clair qu'on devrait plutôt parler de combinaisons de cultures particulières, parfois contradictoires, selon les *groupes sociaux*, les *régions*, voire les *ethnies* ; des différences majeures existent, par exemple, entre les croyances et les valeurs, les comportements et les attitudes, des Italiens du Mezzogiorno (Sud), des provinces du Nord, de l'Emilie et des Marches ; la « culture politique italienne » se dissout en un faisceau de cultures politiques particulières. Les études rassemblées, en 1963, par plusieurs chercheurs américains et français dans l'ouvrage collectif *A la recherche de la France*¹ montrent tout autant la grande diversité des systèmes de croyances et de valeurs dans un pays qui apparaît en définitive comme écartelé entre des groupes souscrivant aux mythes traditionnels et des groupes célébrant la modernisation, entre des cultures localisées et une culture d'origine urbaine caractéristique de groupes sociaux « novateurs » (dont les cadres). Ce constat ne pouvait être récusé que par le recours incontrôlé à des stéréotypes éculés (le Français indiscipliné, méfiant à l'égard de la politique ; l'Anglais pragmatique, attaché aux institutions parlementaires ; l'Américain participatif et ayant foi dans la démocratie libérale ; etc.), ou – plus sérieusement – que par une gigantesque entreprise de sondages et d'enquêtes auprès de diverses populations nationales, afin de dégager pour chaque pays des régularités significatives, voire un « credo » commun, au-delà des « sous-cultures » particulières des différents groupes.

Il est alors apparu clairement que le concept même de culture politique, tel qu'Almond et Verba l'avaient élaboré, découlait de présupposés théoriques et méthodologiques très contestables.

1 / *L'isolement des croyances et des attitudes concernant le politique* revient à séparer arbitrairement les jugements qui portent sur ce secteur particulier de la vie sociale et ceux qui portent sur l'ensemble des rapports sociaux ; repérer une indifférence à l'égard des activités et des partis politiques n'a pourtant de sens que si l'on se met en mesure de déceler en même temps les attitudes à l'égard d'autres activités et organisations (religieuses, culturelles, charitables...) ; constater une méfiance à l'égard des dirigeants politiques (à supposer que l'expression de cette méfiance ne soit pas un simple effet du discours dominant en un temps donné) n'a pas la même signification dans un pays où ces dirigeants disposent apparemment d'une large autonomie par rapport à d'autres groupes dominants, économiques, religieux ou militaires, et dans un pays où toutes les positions de pouvoir sont détenues par un même groupe social. Plus généralement, on ne saurait dissocier les croyances et les valeurs « politiques » de celles qui concernent l'ensemble des relations sociales. On a pu montrer, par exemple, dans une étude sur la

1. Stanley Hoffmann et al. [1963].

société bordelaise, que l'acceptation par une majorité d'habitants, issus de différentes catégories sociales, de valeurs « politiques » communes (attachement au consensus et éloge du pragmatisme, refus des oppositions partisans, croyance dans les vertus du « rassemblement ») était indissociable des croyances concernant la vie économique, les relations entre individus, les obligations de l'élite, voire le rôle des pratiques religieuses¹.

2 / La culture politique, telle que la conçoivent Almond, Verba ou Pye, n'est en fait appréhendable que par les *comportements des individus* ou par la représentation qu'ils ont de ces comportements. Par là, l'approche culturaliste s'inscrit dans cette conception générale de la méthode sociologique qui privilégie la mesure empirique des pratiques et des attitudes, leur quantification et la construction statistique de régularités dans les comportements observés : elle relève de ce fait du *courant behavioriste* qui domine aux Etats-Unis au cours des années 1950-1960². Deux effets en résultent : une assimilation mal fondée en théorie des valeurs et des comportements, et une « circularité » du raisonnement qui ôte à la notion de culture politique toute portée explicative. Confusion entre les valeurs et les comportements d'abord : les pratiques des individus, telles que leur participation active aux élections ou leur tendance à s'abstenir massivement, ou encore la déférence qu'ils manifestent à l'égard des policiers, des parlementaires ou des administrateurs, sont attribuées ici aux croyances et aux conceptions qu'ils ont de la vie politique. Or ces pratiques peuvent résulter de pressions sociales, d'habitudes, de conformismes qui n'ont rien à voir avec une valorisation des comportements correspondants. Circularité du raisonnement ensuite : prétendre expliquer les comportements par l'adhésion des individus à des valeurs qu'on repère essentiellement par l'observation des comportements eux-mêmes, et faire de cet ensemble de valeurs (dénommé « culture politique ») le facteur explicatif des particularités d'un système politique national, c'est comme si l'on disait qu'un individu tombe amoureux *parce qu'il* éprouve le sentiment qu'on peut lui prêter en constatant qu'il est tombé amoureux...³.

Le recours à la notion de culture politique dans une conception systémique du politique ne fournit donc pas une explication des différences repérées ; tout au plus permet-il d'élargir le constat, en englobant dans la comparaison des éléments « culturels » – tels que les croyances, les valeurs alléguées, les attitudes des individus à l'égard du système. Cet élargissement n'est cependant pas négligeable. Il n'est donc pas étonnant que plusieurs auteurs aient tenté de conserver cette notion en lui donnant une signification plus large et en la détachant partiellement du contexte systémique où elle s'était affirmée. C'est le cas de Reinhold Bendix, qui compare sept sociétés (Angleterre, Allemagne, France, Russie,

1. Jacques Lagroye [1973].

2. Pour un examen plus précis des effets de ce type d'approche, voir le chapitre VII.

3. Voir, sur ce point, la sévère critique que Brian Barry ([1978], p. 90-93 notamment) adresse aux présumés du culturalisme.

Japon, Chine et société islamique), pour montrer qu'à chacune d'entre elles correspond une conception de l'autorité politique, une *culture de l'autorité* spécifique¹; ces différentes cultures résultent de processus historiques, notamment religieux et moraux, qui ont abouti à des modèles de relations contrastés entre les rôles politiques et religieux – différenciation forte du temporel et du spirituel en Europe occidentale chrétienne, fusion partielle des sources d'autorité et de légitimité en Russie et en Chine, confusion du politique et du religieux en Islam...². Bendix n'échappe pas cependant à une conception très « autonomisée » de la culture, souvent assimilée par lui aux croyances des élites et des intellectuels.

C'est une conception plus large de la culture qu'entend proposer de son côté Bertrand Badie lorsqu'il compare, selon une perspective résolument historique, les cultures chrétienne-occidentale et islamique, et lorsqu'il les relie à la construction des formes correspondantes et contrastées d'organisation politique³. La culture, telle que la conçoit Badie, est la matrice intellectuelle ou le modèle d'intelligibilité qui, dans une société, permet aux individus de penser leurs rapports, comme les rapports entre groupes ou les rapports entre ordre divin et ordre humain idéal. Si la culture a des incidences importantes sur l'organisation politique des sociétés, elle ne se réduit pas aux croyances concernant le politique : elle est repérable tout à la fois dans les conceptions économiques, religieuses, culturelles et politiques. Chaque culture est donc envisagée comme le produit d'une histoire particulière ; ainsi, la culture islamique s'est affirmée à partir de croyances religieuses (le Dieu unique n'a délégué à aucun homme son autorité ; il a révélé une fois pour toutes sa volonté dans la Loi, ou *sharī'a*) ; elle s'est forgée dans l'histoire d'une société unifiée par la longue entreprise de conquêtes, où la terre a tendu à demeurer un bien collectif, où une forte solidarité s'est établie entre les croyants (la communauté de la *'Umma*), où a persisté l'influence des structures sociales originelles de type tribal et nomadique : « Le monisme islamique est donc bien lié aux données de la formation sociale dans laquelle il a pris forme. Mais, plus important encore, il correspond à l'histoire de celle-ci et aux rythmes qui la caractérisent encore.⁴ » De cette culture particulière découle une conception originale du pouvoir, qui confère une légitimité à celui qui exerce la puissance politique dans la mesure où il œuvre à l'accomplissement de la *sharī'a*, manifestation intangible de la volonté de Dieu ; si bien que, nul appareil religieux n'ayant reçu délégation pour interpréter cette volonté, tout savant, voire tout croyant instruit, peut en principe apprécier la conformité de l'action politique à la Loi révélée, et dénoncer les actes de puissance qui contreviennent à ses prescriptions. De ce fait, la culture islamique, opposée en cela à la culture chrétienne occidentale, frappe tout pouvoir, toute institution, d'une légitimité conditionnelle ou précaire. A une conception en termes de « système culturel », Badie substitue finalement

1. Reinhold Bendix [1976].

2. Voir chap. II.

3. Bertrand Badie [1986].

4. *Ibid.*, p. 101.

une réflexion sur « la culture des systèmes politiques », facteur de leurs identités distinctes sinon explication décisive de l'originalité de chacun¹. Cette approche fait de la culture un résultat tout autant qu'un déterminant du cours particulier de chaque histoire, et rompt ainsi nettement avec la plupart des présupposés du culturalisme. Il reste que l'on peut s'interroger sur les différentes significations que prend concrètement la notion de « culture » dans une telle perspective, puisqu'elle peut désigner aussi bien l'ensemble des pratiques, des représentations et des rapports aux pouvoirs au sein d'un système politique (en d'autres termes les modalités d'implication des individus dans les relations politiques) que les constructions « savantes » auxquelles l'auteur prête parfois un effet déterminant sur la construction des formes d'organisation politique².

2 / L'illusion des typologies

L'influence de la démarche systémique et des postulats structuro-fonctionnalistes est clairement perceptible, et d'ailleurs souvent revendiquée, dans nombre d'études comparatives des régimes politiques. Ce qui ne signifie pas, précisons-le, que toutes les études de « politique comparée » s'inscrivent dans une perspective structuro-fonctionnaliste, ni qu'elles tendent toutes à l'établissement de « typologies » ~ ou, pour parler rigoureusement, de *classifications raisonnées* des systèmes politiques³. Comparer et classifier les régimes (ou les gouvernements), c'est examiner les processus et les structures par lesquels y sont accomplies des fonctions sélectionnées ; c'est tenter de caractériser la « nature » des systèmes politiques par la considération des rapports entre gouvernants et gouvernés, des formes d'autorité et de contrainte, des relations entre institutions et citoyens (relations d'exclusion, de participation sélective, de participation généralisée). Ce souci de « typification » des régimes n'est pas apparu avec l'approche systémique du politique, puisque aussi bien la distinction de régimes démocratiques, tyranniques, oligarchiques et monarchiques était faite par Aristote au IV^e siècle av. J.-C. ; mais on a pu croire que le systémisme et le structuro-fonctionnalisme lui fourniraient un fondement méthodologique plus rigoureux, voire qu'ils préserveraient les chercheurs de toute tentation normative.

On se gardera d'ironiser sur la variété des typologies qui ont été établies sur la base de ces postulats, variété qui décourage toute entreprise d'exposition. Il ne serait pas impossible en effet de montrer que, d'une classification à l'autre, ce sont à peu près les mêmes grandes catégories de régimes qui apparaissent ; on montrerait du même coup, il est vrai, que ces catégories correspondent essentiellement à celles que les auteurs anciens établissaient à partir de considérations plus norma-

1. Bertrand Badie [1986 (b)], p. 148-149.

2. Voir notamment les chapitres 1 et 2 de Badie [1986]. Par exemple : « D'une façon générale, la propension de l'Islam à innover a toujours été étroitement conditionnée par les données d'un tel débat [entre écoles d'interprétation du Coran] » (p. 50).

3. C'est une tout autre méthode d'approche que met en œuvre, par exemple, Yves Mény [1987] lorsqu'il confronte les mécanismes institutionnels (et leur participation aux processus de décision) dans cinq pays ayant des systèmes politiques analogues, même si leurs régimes institutionnels diffèrent sensiblement.

tives qu'explicatives... La question qui vaut d'être retenue ici est la suivante : que peuvent nous apprendre de telles classifications, au-delà du constat peu surprenant de la variété des systèmes ou des régimes ? Deux leçons se dégagent d'une lecture attentive des travaux de ce type : les typologies des régimes politiques ont un *intérêt essentiellement descriptif*, sans offrir pour autant des indications véritablement susceptibles d'orienter les recherches (en ce sens, elle n'ont pas le même intérêt que le cadre analytique systémique dont elles sollicitent le patronage) ; les typologies des régimes politiques conduisent le plus souvent à regrouper des formes d'organisation politique très dissemblables dans des catégories de classement si générales qu'elles n'ont plus en pratique aucune signification.

1 / Lorsque Almond et Powell comparent les structures gouvernementales à partir des fonctions qu'elles assurent dans les différents types de système politique, ils s'assignent concrètement comme objectif de « décrire empiriquement les fonctions accomplies par les instances de gouvernement dans différents pays et d'en tirer quelques conclusions quant à leurs caractéristiques générales »¹. De fait, le résultat de cette entreprise est une *description très approximative* de la contribution de chaque structure à la réalisation des fonctions politiques, et les conclusions qui en résultent n'ont elles-mêmes qu'une portée descriptive : les exécutifs sont tantôt des instances collectives et tantôt des équipes très personnalisées ; les corps législatifs sont formés, selon les cas, d'une ou de deux assemblées dont les pouvoirs sont plus ou moins équilibrés, et ils disposent ou non, suivant les régimes, d'une véritable capacité à élaborer et à contrôler les politiques ; les bureaucraties assurent des fonctions bien plus nombreuses que celles qui leur sont officiellement dévolues, mais différemment selon les pays, etc. Rien ne peut être avancé sur cette base quant à l'aptitude réelle de tel ou tel régime à satisfaire mieux qu'un autre aux exigences fonctionnelles du système politique, sauf à introduire en dernier recours des jugements de valeur (ce qui ne signifie évidemment rien quant à la légitimité de tels jugements dans leur ordre propre, mais montre bien les limites sociologiques de la démarche comparative elle-même, lorsqu'elle est conduite selon ces postulats). De manière analogue, Jean Blondel se propose de comparer les structures de gouvernement sur la base de fonctions générales (« assurer la direction générale de l'organisation », répondre à l'exigence « de leadership, c'est-à-dire d'impulsion, d'entraînement dans le contexte de la vie publique du pays »), ou de fonctions plus spécifiques (« motiver la population », « faire penser que l'action gouvernementale aboutira à des résultats positifs », concevoir des politiques, etc.)². La revendication d'une inspiration structuro-fonctionnaliste ne conduit pas davantage ici à l'identification précise de questions de recherche ou d'orientations pour une analyse comparative ; elle a, bien au contraire, pour effet de nier la possibilité de débats fructueux (sinon sur les mérites comparés des

1. G. Almond, B. Powell [1978], p. 256-257 (c'est nous qui traduisons). Voir l'ensemble du chapitre « Governmental Structures and Their Functions », p. 256-279.

2. Jean Blondel [1985], p. 355-405.

différents systèmes), et revient en définitive à juxtaposer les descriptions des divers mécanismes recensés. C'est, dans ces conditions, tout le mérite de quelques spécialistes du comparatisme institutionnel que d'avoir reconnu les limites et la fragilité des règles générales que l'on prétendrait fonder sur une description des effets contrastés de différents équilibres institutionnels ou de différents processus politiques¹.

2 / Les critères retenus pour construire des « types de régimes » et pour en comparer les caractéristiques essentielles conduisent, d'autre part, à élaborer des *catégories de classement si générales* qu'elles ne présentent à la limite aucun intérêt pour le travail du sociologue, sauf quand il s'intéresse... aux mécanismes de classification des formes politiques. Une des classifications les plus connues et les plus sophistiquées des systèmes politiques contemporains, celle qu'a proposée Samuel Finer, est à cet égard très révélatrice². Le grand intérêt du travail de Finer est de prendre en compte un ensemble très large de fonctions et de processus pour classer les types de gouvernement. Quatre critères fondamentaux sont retenus : le degré et les modalités de la participation des individus, des groupes et des associations aux activités politiques (ou de leur exclusion de ces activités) ; l'emploi par les gouvernants de la coercition, sous diverses formes (manipulation, enrégimentation, terreur), ou de la persuasion qui implique information, débats et négociations ; le statut reconnu à la minorité par la majorité ; et la part des objectifs immédiats et des objectifs à long terme dans la conduite des politiques. On reconnaît en fait aisément, sous ces désignations, les exigences fonctionnelles du système social (entretien d'un modèle d'organisation et réduction des tensions, stimulation des activités qui procurent des ressources au système, intégration et réalisation des buts), adaptées à une classification des régimes. Finer, en combinant ces critères, parvient à définir pas moins de seize possibilités de régimes, qu'il regroupe finalement en *sept types principaux*. Les catégories de classement ainsi constituées ont un tel degré d'abstraction et de généralité que des régimes « concrets » correspondant à des sociétés extrêmement différentes (sinon historiquement non comparables) peuvent s'y trouver curieusement rapprochés. Ainsi, la très vaste catégorie des « régimes militaires » (où Finer range quarante-deux Etats, répartis en sous-catégories) rassemble des sociétés européennes (la Grèce des colonels), islamiques (l'Irak, l'Algérie, le Pakistan...), latino-américaines (l'Argentine des généraux) ou africaines (le Mali, le Nigéria) ; elle comprend aussi bien des Etats anciennement décolonisés (l'Argentine ou le Brésil) que des Etats ayant récemment accédé à l'indépendance (le Burundi), des sociétés n'ayant jamais connu de gouvernements « civils » que des sociétés affectées par un pronunciamiento récent. Ainsi encore découvre-t-on avec quelque étonnement que la sous-catégorie des régimes démocratiques libéraux ayant souffert d'instabilité politique depuis 1948 (soit huit

1. Voir les réserves qu'exprime notamment Jean-Louis Quermonne [1986] sur les critères généraux de classification des rapports entre exécutif et législatif, ou entre chef de l'Etat et gouvernement (p. 146-160 en particulier). Voir également les conclusions nuancées auxquelles parvient Jean-Luc Parodi [1985].

2. Samuel Ed. Finer [1982].

pays) réunit notamment la France et le Liban, Ceylan et la Turquie. La grande subtilité des interprétations proposées dans chaque cas par S. Finer ne peut dissimuler, dans ces conditions, le caractère formel de la classification et son incapacité à produire des questions pertinentes pour l'analyse sociologique : que signifierait, par exemple, une interrogation sur l'instabilité institutionnelle d'un système, si l'on désigne par ce terme aussi bien une réforme constitutionnelle accélérée et dramatisée par les soubresauts d'une décolonisation difficile (France) que les tentatives de réaménagement des relations politiques entre des communautés religieuses cohabitant péniblement sur un même territoire (Liban) ? Qui ne voit qu'il s'agit de contextes, de processus, de rapports de force et, tout compte fait, de systèmes fondamentalement différents ?

La construction de typologies réduit ainsi, quelque précaution qu'on y mette, le cadre d'analyse systémique – dont on a noté l'intérêt pour désigner des questions de recherche – à servir de justification approximative à des descriptions juxtaposées et à des catégories de classement très artificielles. Les préoccupations légitimes d'une approche comparative n'y trouvent pas leur compte ; et pas davantage l'exigence de compréhension des relations entre activités politiques et autres activités sociales.

Section II

SYSTÈME POLITIQUE ET MODERNISATION

Le souci de comprendre comment un système politique est inséré dans l'ensemble des processus sociaux est manifeste dans une série de travaux qui assignent à ce système (concrètement assimilé le plus souvent à l'« Etat ») une fonction générale dans le développement des sociétés. Ces travaux, inspirés par les postulats du structuro-fonctionnalisme, s'inscrivent dans un courant de recherche très productif de la sociologie politique américaine des années 1960-1970, le *développementalisme*. On désigne par ce terme un important ensemble d'études qui comparent les différents systèmes politiques sous l'angle du « développement », ou « modernisation », politique. Les postulats fonctionnalistes dominants dans ces recherches ont cependant été rejetés par nombre d'auteurs qui n'ont pas renoncé, pour autant, à comparer des formes de la modernisation politique. De même que la notion de culture politique peut recevoir, on l'a vu, une signification non fonctionnaliste, de même l'analyse des systèmes politiques et de la modernisation peut être menée sans que soient conservées les théories sociologiques qui fondent généralement l'approche développementaliste¹.

1. Bertrand Badie [1984] fait une présentation très détaillée et très critique du développementalisme. Il plaide vigoureusement pour les approches qui rompent avec la « théorie développementaliste » d'inspiration structuro-fonctionnaliste.

Le néo-corporatisme paraît en définitive associé à une forme particulière d'organisation politique, la social-démocratie européenne, dans le contexte spécifique du *Welfare State*, période où se sont combinés la croissance économique et l'interventionnisme de l'Etat. On ne saurait voir en lui une tendance générale, et encore moins universelle, des sociétés contemporaines. C'est bien en effet dans des pays où la *social-démocratie* a durablement marqué le fonctionnement des relations politiques et sociales que se trouvent les cas habituellement cités de néo-corporatisme : Autriche, Suède, Norvège, Pays-Bas et, à un moindre degré, Belgique ou Danemark. La réussite d'un accord global entre dirigeants politiques et organisations représentatives paraît résulter directement ici de l'association des partis et des syndicats en un système d'action permanent ; elle contribue alors à l'institutionnalisation de ce système et assure sa visibilité¹. Au sein même de ces pays, les changements (ou les risques de changement) de la majorité politique affectent immédiatement le fonctionnement néo-corporatiste des interactions entre groupes. Le cas de la Suède illustre bien cette vulnérabilité du processus². En 1974 et en 1975, une négociation générale portant sur la politique économique et les impôts regroupe les représentants des partis politiques, des principaux syndicats de salariés, des organisations patronales et du gouvernement social-démocrate ; les accords « Haga » résultant de cette négociation définissent des mesures que le Parlement se contente d'entériner. Mais, en 1976, l'approche d'élections générales et le développement des conflits entre syndicats et employeurs (qui espèrent les uns une nette victoire du Parti travailliste social-démocrate, les autres un succès des partis conservateurs, centriste et libéral) modifient les rapports entre les différents partenaires et conduisent à une nouvelle définition de la situation : l'évolution des salaires devient un enjeu fondamental, l'affrontement politique l'emporte sur la nécessité jusqu'alors admise d'un *compromis global*, l'argument d'une « contrainte de crise » est abandonné. Les accords « Haga » de 1976 se réduisent dans ces conditions à une simple déclaration d'intention mise au point par les seuls partenaires « de gauche », Parti social-démocrate et syndicats de salariés.

Tributaire de conditions politiques spécifiques, le néo-corporatisme est, par conséquent, affecté par une *crise globale* qui remet aujourd'hui en cause ses fondements économiques, sociaux et politiques. C'est, d'une part, le ralentissement sensible ou l'arrêt de la croissance qui ruine les mécanismes de redistribution caractérisant la période du *Welfare State*. C'est ensuite la perte de crédit des organisations syndicales au niveau national, contestées pour leur bureaucratisation et pour les scandales qui atteignent leurs dirigeants, concurrencées par des formes d'organisation collective moins institutionnalisées (les « coordinations » de grévistes), privées d'influence dans les négociations d'entreprise et impuissantes à agir à l'échelon des sociétés multinationales. C'est enfin la rupture d'un consensus politique minimal sur la nécessité de l'interventionnisme étatique, consensus dont quelques théoriciens avaient cru

1. Voir chap. V.

2. Brigitta Nedelmann, Kurt G. Meier [1979].

trouver le modèle dans le fonctionnement très particulier des « démocraties consociationnelles »¹; dans les années 1980, la mode est au « reaganisme »². Il n'est pas douteux que la croissance économique a seule permis aux syndicats de faire accepter et respecter des politiques tendant à réglementer le partage des revenus; sa disparition a suscité des pratiques de contestation du monopole que s'étaient arrogées (et fait reconnaître) ces organisations et, du même coup, compromis leur aptitude à contrôler les actions collectives³. La « crise » des expériences néo-corporatistes est donc un des aspects de la transformation des modes de régulation des sociétés contemporaines affectées par des perturbations à la fois économiques, sociales et politiques: arrêt de la croissance, effets pervers d'un interventionnisme étatique brouillon et désordonné, erreurs d'appréciation des gouvernants sur la gravité de la crise économique et les remèdes à y apporter, contestation de la représentativité des élites syndicales et politiques dans la plupart des pays⁴. On peut douter, dès lors, qu'il soit pertinent d'ériger en modèle théorique général *une des formes*, historiquement située et politiquement spécifiée, de ces interactions complexes entre instances dirigeantes et organisations « représentatives » d'où résultent les politiques publiques, leur définition, leur élaboration et leur mise en œuvre.

Section II

LES POLITIQUES PUBLIQUES

A la question « qui gouverne, et comment? », l'analyse des politiques publiques substitue la question « comment et par qui une politique publique est-elle élaborée et mise en œuvre? ». Ce qui caractérise cette branche de la sociologie politique est donc avant tout une *méthode de recherche*, le choix d'une démarche empirique au terme de laquelle, par hypothèse, doivent apparaître les groupes et les instances qui agissent

1. L'exemple de la Suisse, où la vie politique et sociale serait régie par un accord stable des élites politiquement opposées, a servi de référence pour les théoriciens de la démocratie « consociationnelle ». Ce « modèle » n'a pas fourni un cadre théorique fécond pour les études empiriques, en dehors du pays pour lequel il a été initialement forgé.

2. On appelle « reaganisme » une politique générale de retrait de l'Etat de ses domaines d'intervention économiques et sociaux, du nom du président américain Reagan qui avait fait de ce thème l'axe de son action.

3. Ce qui est vérifié partout, même en Autriche où les syndicats sont vigoureusement contestés par des groupes mal représentés dans les négociations, et où l'abstentionnisme s'est amplifié dans les élections professionnelles. Voir Patrick Hassenteufel [1990].

4. Pour une analyse précise de ces phénomènes, voir Elie Cohen [1989]. La contestation de la représentativité des « élites », dès lors qu'elles sont engagées dans des pratiques de négociation et de compromis, est vérifiée aussi bien pour d'autres catégories de représentants; voir, par exemple, Laura Armand-Aslow [1978].

dans un secteur particulier. L'action est, dans cette perspective, conçue comme le *résultat d'une interaction* dans laquelle sont engagés de multiples agents, intervenant en fonction de leurs intérêts propres et à raison de leurs conceptions de la vie sociale. Qu'on ne s'y trompe pas cependant; cette démarche est partiellement guidée par le souci de comprendre si certains groupes sont susceptibles d'imposer leurs propres objectifs à l'ensemble des agents et, en ce sens, elle est *recherche de groupes dominants* et de logiques d'action repérables éventuellement dans un secteur d'activités spécifique.

L'intérêt pour les politiques publiques résulte de deux préoccupations majeures¹. Il s'agit d'abord de *rompre avec une conception institutionnelle et volontariste* de la « décision » qui prêtait généralement aux instances et aux appareils politiques et administratifs, rationalité (« voici ce qu'il convient de faire, et pour telle raison... »), autonomie de décision (« le ministère de l'Education nationale a conçu le projet de... »), et efficacité immédiate (« ce qui se passe est un effet des mesures prises... »). L'analyse des politiques publiques est, en ce sens, une critique des schémas classiques assimilant les instances dirigeantes à des individus conscients, calculateurs et capables² d'imposer leur volonté³. A ces schémas, elle substitue une étude des processus complexes d'où résulte un ensemble d'actions, présentées comme les éléments d'« une » politique dans un secteur particulier. Aussi emprunte-t-elle méthodes et notions à la sociologie des organisations⁴ et aux travaux des spécialistes de la gestion des entreprises. Il s'agit, d'autre part, de rendre compte des *formes concrètes de l'interventionnisme étatique* qui a caractérisé, pour beaucoup d'auteurs, la période de « Welfare State ». Rendre compte de processus concrets, c'est refuser a priori de traiter cette question sur le mode de l'évidence et, tout autant, d'entrer dans un débat largement formel sur les « responsabilités » de l'Etat, sur les avantages ou les méfaits d'un système perçu comme portant atteinte aux règles sacrées du libéralisme. L'analyse des politiques publiques permet de s'écarter des controverses assez vaines sur le « trop d'Etat » qui, depuis Friedrich von Hayek, nourrissent les affrontements entre tenants et adversaires de l'interventionnisme⁴; elle ramène à la considération attentive des mécanismes et des contraintes de l'action politique. En d'autres termes, elle conduit à s'interroger sur la part prise par les agents politiques (gouvernants, élus, administrateurs) dans l'élaboration et la conduite de ces « enchaînements d'actions » qu'on désigne comme politiques publiques.

1. Dans l'abondante bibliographie concernant les politiques publiques, on retiendra particulièrement quelques ouvrages généraux de référence: Yves Meny et Jean-Claude Thoening [1989]; Pierre Muller [1990]; Jean-Claude Thoening et al. [1985]. Voir également trois « classiques » pour l'analyse des politiques publiques: Jack Hayward, Michael Watson [1975]; Bruno Jobert, Pierre Muller [1987]; Jean G. Padioleau [1982].

2. Ces schémas, entretenus par le sens commun (« le gouvernement a pris conscience... », « le ministre a étudié la situation et décidé de... »), sont vigoureusement critiqués par Graham T. Allison et Morton H. Halperin [1972]. Voir également Lucien Sfez [1981 et 1984].

3. Voir notamment Michel Crozier, Erhard Friedberg [1977].

4. Voir, par exemple, la vigoureuse dénonciation des méfaits de l'interventionnisme étatique et du « Welfare State » à laquelle se livre Philippe Bénéton [1983].

Puisque ce type de recherches se définit d'abord par une méthode, c'est aux principes et aux techniques de l'analyse – que Jean-Claude Thoenig nomme « la boîte à outils » du chercheur¹ – qu'il convient de s'attacher en premier. Le rôle des agents politiques, dont l'intervention (réelle ou supposée) permet de qualifier une action de politique *publique*, apparaîtra alors comme très variable selon les secteurs d'activités, les effets attendus des politiques considérées et les conceptions qui prédominent quant à la responsabilité de l'État dans la régulation des rapport sociaux.

A | PRINCIPES ET MÉTHODES D'ANALYSE

1 / Des enchaînements d'actions

Toute action collective assimilable à une politique publique résulte de l'interaction de plusieurs acteurs (groupes, organisations, associations, appareils politiques et administratifs) qui tentent d'obtenir un maximum de bénéfices de leur intervention ; à cet effet, ils mobilisent les ressources dont ils peuvent disposer dans cette situation particulière, et mettent en œuvre des stratégies (ou « lignes d'action ») accordées à leur position dans le jeu ; les règles de l'interaction résultent de contraintes pesant sur l'ensemble des acteurs, ou sont définies par l'interaction elle-même. On a reconnu ici les principes et les notions (acteurs ou agents, ressources, stratégies, règles) auxquels recourt toute *analyse en termes d'interaction*². Appliquée à l'étude des politiques publiques, cette approche signifie d'abord que tout agent concerné dispose d'un minimum de ressources, peut obliger ses partenaires à tenir compte de ses propres intérêts, et contribue à la définition ou à l'application des règles adaptées à la situation. Les politiques publiques résultant de l'interaction ne sont donc « ni le fruit de forces socio-économiques sur lesquelles les acteurs ne peuvent avoir qu'une action illusoire »³, ni l'effet de la volonté d'un seul agent, fût-il institutionnellement chargé de « prendre la décision ». Cette approche signifie également que le but premier de la recherche est de *repérer les acteurs pertinents intervenant dans le processus*, leurs positions, leurs intérêts et leurs objectifs. Ainsi, les politiques tendant à réglementer le transport routier concernent des groupes variés intéressés à la décision : chauffeurs-routiers parcourant de longues distances ou effectuant des trajets courts et fréquents, entreprises de routage permanent ou saisonnier, ministères et administrations chargés de contrôler ou de faciliter le trafic, SNCF... Chacun de ces groupes a sa « rationalité » propre et met en œuvre la stratégie que sa position lui permet : produc-

1. Jean-Claude Thoenig [1985].

2. Voir chap. IV. Analyser une interaction n'est évidemment pas, faut-il le rappeler, se contenter d'une application mécanique de ces notions très générales auxquelles peuvent être données des significations différentes.

3. Yves Méry, Jean-Claude Thoenig [1989], p. 19.

tion de nouveaux règlements, incitations fiscales, modification de tarifs, fraude, etc.¹.

On ne saurait tenir pour politique publique tout enchaînement d'actions résultant des stratégies de plusieurs acteurs. On admettra qu'on puisse parler de politique publique lorsque : 1) l'ensemble des actions considérées relève d'un *même domaine d'activités* ; ce qui signifie qu'on identifiera une politique par le secteur auquel elle s'applique (l'économie, la culture, l'éducation, l'immigration, etc.) ; 2) *les actions entreprises s'enchaînent* les unes aux autres, c'est-à-dire lorsque le contenu de l'une d'entre elles est affecté par le contenu des précédentes et affecte à son tour les suivantes ; qu'un chef de service dans l'administration des Impôts modifie les horaires de travail, et qu'un autre, dans la même administration, établisse un nouveau cahier de charges pour les entreprises de nettoyage des locaux, ne constitue pas un enchaînement d'actions ; 3) le résultat de l'interaction est *présenté comme un programme cohérent*, répondant à des objectifs désirables dont certains groupes pourront bénéficier ; toute politique publique est en ce sens dotée d'une orientation normative, à laquelle elle est censée être adaptée ; 4) l'autorité publique (gouvernement, ministère, administration, etc.) est tenue pour responsable des décisions prises et s'engage à les faire respecter ; la politique publique reçoit ainsi sa *légitimité* de l'intervention d'agents autorisés à lui donner « force de loi », même s'ils se bornent parfois à consacrer le résultat d'une interaction à laquelle ils n'ont pris qu'une part limitée².

Il est tentant de décomposer le processus dont résulte une politique publique en *phases successives* (ou séquences d'interaction), allant du moment où est identifiée une question appelant des réponses – un « problème à traiter » – à celui où les actions entreprises mettent fin aux exigences des groupes concernés. Plusieurs schémas d'analyse se présentent ainsi comme des « grilles » permettant de repérer l'enchaînement des séquences. La plus couramment utilisée est celle que propose Charles O. Jones (graphique 11). L'identification du problème suppose d'abord qu'une série d'événements attire l'attention de groupes et d'individus intéressés, capables de formuler une « demande d'action publique ». La séquence suivante, celle de « formulation d'une solution » correspond à l'étude des programmes d'action possibles pour résoudre le problème posé. La prise de décision et l'application de l'action, dont les effets peuvent être inattendus, sont les séquences de développement du programme retenu. Enfin, l'analyse des effets constitue la séquence d'« évaluation des résultats », au terme de laquelle il peut être mis fin à la politique menée³.

Cette grille d'analyse appelle deux remarques principales.

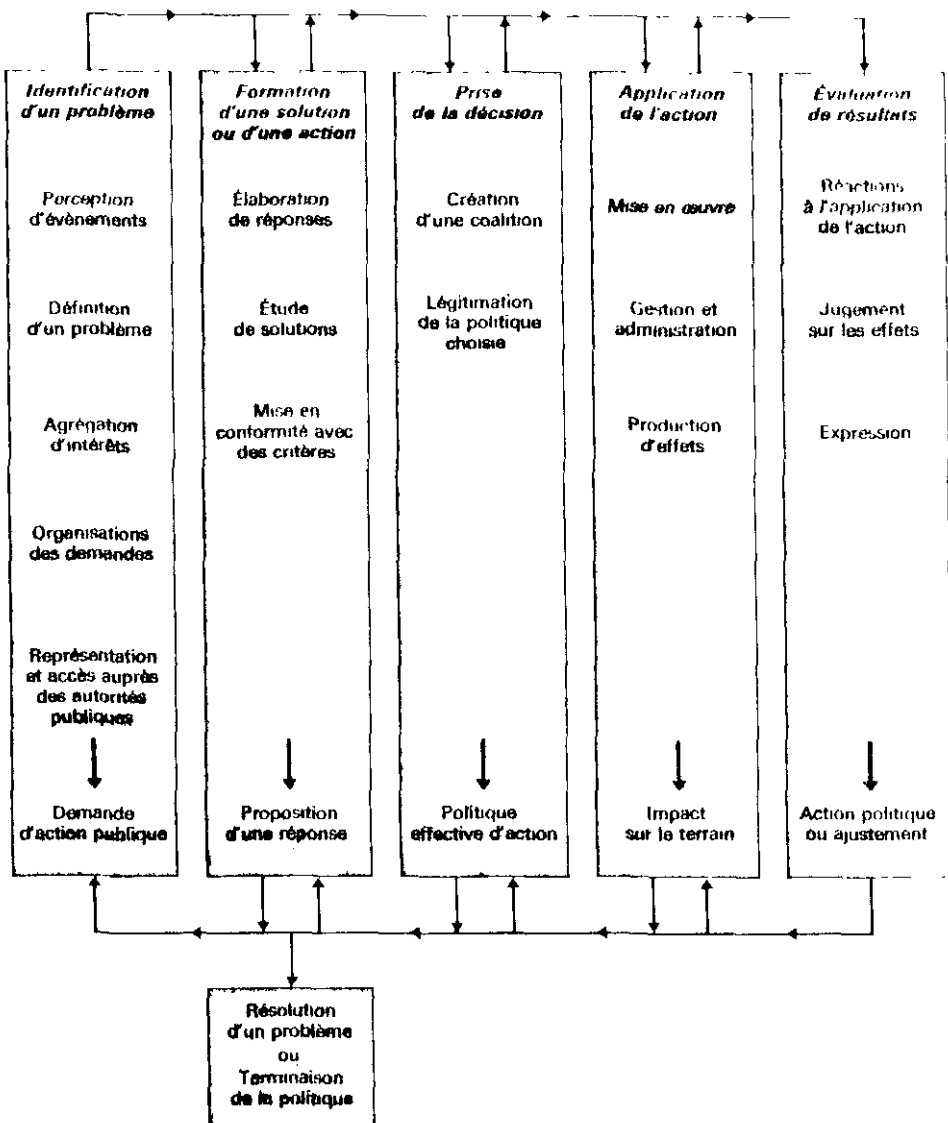
1 / A chaque phase du processus *interviennent de multiples acteurs* : groupes divers susceptibles d'agréger des intérêts variés, de « porter le problème » auprès des autorités publiques, de proposer concurremment

1. François Dupuy, Jean-Claude Thoenig [1983], p. 155-173.

2. Pour une définition plus détaillée des politiques publiques, voir Yves Mény, Jean-Claude Thoenig [1989], p. 130-132.

3. Charles O. Jones [1970].

Graphique 11. Une grille séquentielle d'analyse des politiques publiques



des solutions, de négocier leur soutien aux décideurs, et d'exprimer des jugements (éventuellement contradictoires) sur les effets de l'action. La décision même est conçue comme le produit d'une « coalition » d'agents s'accordant sur une des solutions (ou « alternatives ») envisagées. Identifier des phases successives du processus n'est donc pas tenir le jeu pour « fermé » : à chacune de ces phases, des agents peuvent cesser d'intervenir (par exemple, les groupes ayant participé à l'identification du problème, au moment de la formulation des solutions) ; d'autres peuvent « entrer dans le jeu » au cours du processus (par exemple les administrations chargées de l'application, une fois que la décision a été prise et légitimée). La recherche doit donc s'attacher à définir les configurations successives du système d'interaction.

2 / *L'enchaînement des séquences n'est pas linéaire* ni identique dans tous les cas. Les arguments retenus pour légitimer une politique publique peuvent, par exemple, conduire à formuler en d'autres termes la solution proposée ; si l'action doit être présentée comme socialement bénéfique, il serait contre-intuitif de s'en tenir à une formulation des mesures envisagées en termes purement économiques. Ou encore, la découverte d'effets pervers – c'est-à-dire contraires à l'objectif allégué – au moment de l'application peut amener à une redéfinition du problème ; qu'une modification des règles d'accès à l'Université, visant officiellement à améliorer la qualité des étudiants, ait pour effet d'en accroître sensiblement le nombre, et le « problème » initialement identifié (« il y a trop d'échecs en cours d'études ») devra être différemment présenté (« il n'y a pas assez de diplômés en France »).

Les grilles d'analyse par repérage de séquences successives, pour utiles qu'elles soient, n'en ont pas moins l'inconvénient majeur de présenter les politiques publiques comme des conséquences logiques *d'évaluations et d'estimations rationnelles* : quel est le problème à traiter ? Quelle est la solution optimale ? Quels critères doivent être appliqués dans le choix ? Quelles corrections peuvent être apportées en fonction des effets repérés ? Elles supposent toutes plus ou moins que les agents concernés cherchent en chaque cas à obtenir le meilleur résultat, calculent les ressources qu'ils peuvent mettre en œuvre, bref qu'ils agissent de manière rationnelle dans le cadre de leurs intérêts propres. Or l'étude des conduites effectivement tenues par les différents intervenants révèle de tout autres modalités d'action. Les groupes concernés sont généralement mal informés et ne perçoivent qu'un aspect « du » problème ; pris par le temps, sollicités par d'autres centres d'intérêt, ils tentent de formuler des propositions « acceptables » plutôt qu'ils n'en cherchent d'optimales ; le plus souvent, ils réagissent en fonction de leurs habitudes, ou selon des modèles routiniers qu'ils s'efforcent tant bien que mal d'adapter à une situation nouvelle. L'objectif effectivement poursuivi n'est pas tant, pour les agents, de « trouver une solution satisfaisante », que de conserver leur position en participant au jeu – ou en feignant d'y participer –, et de ne pas risquer, en restant à l'écart, une dévaluation

des ressources ou de l'influence qui leur sont généralement attribuées¹. Les situations de crise (ou d'urgence), où des décisions doivent être rapidement prises et immédiatement appliquées, illustrent admirablement – dans des cas limites, mais révélateurs – la *variété des motivations à agir*, étrangères au calcul rationnel absolu et inadaptées à la recherche de la solution optimale².

Les processus qui conduisent à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques sont donc complexes et partiellement opaques, en tout cas irréductibles à la belle ordonnance d'enchaînements logiques à laquelle ils sont assimilés par ceux qui s'arrogent le mérite de les contrôler. On pourrait à la limite concevoir ces processus comme un mélange d'interactions variées, accidentellement reliées les unes aux autres, excluant tout schéma rationnel et mettant en rapport des groupes qui agissent en fonction d'intérêts hétérogènes pour des problèmes qu'ils ne perçoivent pas de la même manière. L'image la mieux accordée à la réalité serait alors celle d'une « *poubelle* » (*garbage can*) dans laquelle s'entassent pêle-mêle toutes sortes d'objets hétérogènes³ :

Les acteurs sur la scène décisionnelle modifient sans cesse leurs perceptions des problèmes de manière à justifier leur action, leurs solutions, leur définition du moment de choix, leur façon de considérer les intervenants à impliquer dans le processus. Peu de règles, de normes ou de contraintes s'imposant à tous existent qui structurent le processus conduisant à la prise de décision⁴.

L'intérêt de cette conception est de mettre en garde le chercheur contre la tentation d'interpréter les comportements des agents comme relevant d'une rationalité commune, ou même de prêter une logique dominante aux processus dont résultent les politiques publiques. Si elle souligne à juste titre le risque d'imposer a posteriori un ordre bien agencé à l'enchaînement des actions, elle n'en est pas moins critiquable de trois points de vue. Elle sous-estime d'abord *les effets propres de l'interaction* ; les agents parviennent généralement à se mettre d'accord, non sans peine, sur la définition la plus acceptable des problèmes à traiter ; l'émergence de certaines questions et la disparition d'autres ne sont pas dues au hasard, mais résultent d'une négociation au cours de laquelle sont évalués les risques de l'inaction, les possibilités d'agir (techniques, budgétaires, politiques) et l'opportunité de faire – ou de ne pas faire – pression sur les autorités publiques ; les intervenants savent « jouer » de conditions favorables, de soutiens mobilisables, et s'efforcent d'anticiper sur les comportements attendus de leurs partenaires⁵. Bref, l'interaction met de l'ordre dans le processus en contraignant les acteurs

1. Voir les critiques convergentes adressées aux schémas valorisant la rationalité des acteurs par Roger W. Cobb et Charles D. Elder [1972] ; James March [1988] ; Herbert A. Simon [1962].

2. Claude Gilbert [1990].

3. James March [1988].

4. Yves Mény, Jean-Claude Thoening [1989], p. 225 (commentaire par les auteurs du « modèle de la poubelle »).

5. John W. Kingdon [1984], p. 88-93 et 216-218.

à tenir compte les uns des autres et à s'accorder sur un minimum de règles.

En second lieu, chaque secteur d'activités est structuré par la *reconnaissance de rôles* objectivés (« à telle instance revient le rôle de faire telle action »), par l'expérience d'interactions routinières et la maîtrise d'un stock de connaissances spécialisées, par l'habitude d'identifier des partenaires socialement autorisés à intervenir dans ce domaine particulier. En ce sens, tout agent intéressé à l'élaboration d'une politique de décentralisation sait, ou découvre rapidement, qu'il devra négocier avec les élus locaux, les administrations déconcentrées de l'Etat, le Sénat, la Caisse des dépôts et consignations, la direction des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, ou du moins que ces groupes ou instances auront « leur mot à dire ». Il sait également, de manière plus ou moins confuse, que le Parlement devra voter une loi et qu'une majorité de coalition sera difficile à obtenir. Il sait qu'il devra mobiliser l'opinion en faisant miroiter aux yeux de certains groupes les avantages ou les inconvénients de la solution préconisée par le gouvernement. Il peut même pressentir que telle ou telle coalition d'acteurs (par exemple les maires des grandes villes) est conjoncturellement en mesure d'imposer ses propres objectifs et joue par conséquent, dans ce cas, le rôle d'agent dominant dans l'interaction. La connaissance des intérêts stables de chaque groupe d'intervenants dans un secteur particulier structure ainsi les perceptions, les alternatives et les stratégies – sans qu'on ait pour autant à faire le postulat d'une rationalité commune.

Il faut enfin considérer attentivement ce qui sert en quelque sorte de « guide d'action » à chaque intervenant. Ce sont généralement des associations, des organisations, des corps constitués, des groupes organisés qui sont engagés dans l'interaction, non des individus isolés, coupés de toute attache. Si bien que la ligne d'action suivie par chaque agent est, pour une large part, déterminée par les conceptions et les habitudes qui prévalent dans une des organisations en présence et par la connaissance qu'il a acquise des conduites habituelles de ses partenaires. Les comportements des uns et des autres sont donc partiellement prévisibles, leurs réactions peuvent être anticipées. Les définitions qu'ils donnent du problème et de la situation sont généralement conformes à leurs intérêts (tels qu'ils les perçoivent) et à « ce qu'ils savent faire » habituellement : « une usine de chaussures n'a pas à se demander chaque jour (bien qu'il puisse être nécessaire de reconsidérer la décision initiale de temps en temps) s'il serait préférable de construire des automobiles.¹ » L'organisation fixe à ses agents des normes de comportement, assure leur information (fût-ce de façon partielle et biaisée), établit ce qui est souhaitable et ce qui est possible ; l'appartenance à l'organisation apprend aux individus à concevoir les problèmes d'une certaine manière, forme leurs critères d'appréciation, guide leurs conduites dans l'interaction. Les institutions et les organisations, en normalisant jusqu'à un

1. Herbert A. Simon [1983], p. 62.

certain point les comportements, introduisent, non une rationalité absolue, mais une *rationalité limitée* dans les processus d'où résulte une politique publique¹.

2 / La construction des agendas

Quand l'interaction est engagée sur les solutions à adopter et sur la méthode à suivre pour conduire l'action, le résultat est souvent prévisible : le poids respectif des différents intervenants, les ressources que chacun peut mobiliser – ou créer –, les coalitions qui se sont nouées, l'importance accordée à tel ou tel groupe par la solution retenue, laissent généralement présager des effets du processus. Ainsi, la loi de 1971 sur les fusions et regroupements de communes, et la circulaire ministérielle qui accompagne sa transmission aux préfets, fixent la solution retenue et la méthode préconisée pour aboutir à une réduction du nombre des communes : s'en tenir à des regroupements volontaires, discuter avec les élus locaux au sein de commissions spécialisées, inciter sans contraindre, tenir compte des risques politiques². Il est dès lors prévisible (et prévu par le ministre) que les rapports de force locaux joueront en faveur du statu quo, à quelques exceptions près ; ce qui se produit effectivement... On comprend alors que le moment décisif dans la réalisation d'une politique publique soit souvent celui où le problème est identifié et inscrit sur l'agenda des questions à traiter, non seulement parce que l'interaction est ainsi visiblement engagée, mais aussi parce que la *formulation adoptée* (« ce problème est un problème de rationalité administrative et gestionnaire, non une question politique »), et la *solution préconisée de ce fait* (« une fois la loi votée, il revient aux préfets d'organiser une concertation à l'échelon des départements »), établissent qui pourra intervenir directement (les élus locaux et non les partis, les préfets et non les directeurs du ministère), comment et avec quels appuis (le ministre ne soutiendra pas un préfet dont le comportement susciterait une agitation politique autour du projet).

Du point de vue du politiste, les conditions de l'inscription sur l'agenda politique des actions à entreprendre (*agenda building*) constituent donc un objet de recherche privilégié. La question est, en effet, celle des processus qui conduisent les autorités politiques (ou éventuellement administratives) à se saisir d'un problème, à le formuler d'une certaine manière et à engager des actions pour le traiter³. Nombre de problèmes sont institutionnellement inscrits sur l'agenda de telle ou telle instance politique ; c'est le cas du budget général dont la préparation fait partie des tâches annuelles du Premier ministre et du ministre des Finances, et dont la discussion et le vote sont inscrits sur l'agenda du Parlement ; c'est également le cas des budgets propres de chaque ministère ou de questions routinisées, telles que les débats sur la politique étrangère ou l'état d'avancement des programmes pluri-annuels d'équi-

1. *Ibid.*.

2. Jean de Kervasdoue, Laurent Fabius et al. [1976].

3. Voir notamment Roger W. Cobb, Charles D. Elder [1972] ; John W. Kingdon [1984] ; Philippe Garraud [1990].

pement. A cet *agenda institutionnel* (ou plus rigoureusement à ces agendas institutionnels, puisque chaque instance de gouvernement a son propre répertoire de questions à traiter régulièrement), on peut opposer un *agenda conjoncturel* – parfois appelé « systémique » – sur lequel s'inscrivent des problèmes émergents, des enjeux saillants à propos desquels s'engagent des controverses politiques¹. Il faut alors comprendre comment un problème émerge et en quels termes il est formulé.

Certains problèmes sont « portés » devant les autorités publiques du fait de *l'importance qu'ils revêtent conjoncturellement* pour plusieurs groupes d'individus, organisations ou associations. Des agents multiples engagent une controverse sur une question qui les concerne plus ou moins directement, et tentent alors d'imposer leur définition du problème à traiter. Le problème a d'autant plus de chances d'être pris en compte par les autorités que le débat touche des groupes nombreux et des publics variés, que les agents intéressés sont puissants et susceptibles d'imposer leurs propres conceptions², que la question suscite des conflits et des réactions violentes dans la population. Roger Cobb et Charles Elder analysent ainsi précisément les mécanismes d'élargissement de la controverse sur des problèmes ne touchant initialement qu'un nombre limité de groupes. La grève des ouvriers agricoles de Californie, en 1965-1966, apparaît d'abord comme un conflit ne concernant que leur syndicat et les propriétaires d'exploitations agricoles, et ne portant que sur un enjeu limité (salaires et conditions de travail), abordable par conséquent dans le cadre restreint d'une négociation locale. La stratégie du dirigeant syndical consiste à intéresser au conflit d'autres agents, les Eglises et des associations de défense des droits civiques, en présentant la situation sous l'angle des injustices intolérables que subissent les ouvriers agricoles, et en faisant ainsi appel aux valeurs fondamentales de la société américaine auxquelles ces groupes sont attachés. L'intervention des médias produit alors un nouvel accroissement des groupes concernés : des associations de consommateurs interviennent dans la controverse, les élus locaux sont alertés sur le problème et acculés à promettre leur action. Au terme du processus, le Congrès se saisit de la question, inscrite dès lors sur l'agenda politique³. On perçoit bien, dans cet exemple, l'élargissement des publics concernés et l'importance du conflit portant sur la *définition de l'enjeu* : simple affrontement sur les salaires (donc susceptible d'être résolu par une négociation restreinte) pour les propriétaires agricoles ; problème moral de justice sociale pour les Eglises et pour certains journaux ; problème politique fondamental concernant le respect des droits civiques pour les partisans du syndicat et pour plusieurs hommes politiques. De la formulation retenue découle, d'une certaine manière, l'inscription sur l'agenda parlementaire. Ici, les groupes dominants (propriétaires terriens, associations patronales...) ne sont pas parvenus à empêcher cette inscription.

1. Roger W. Cobb, Charles D. Elder [1972].

2. La capacité des groupes sociaux à faire prendre en compte leurs intérêts et à faire prévaloir leurs conceptions étant, rappelons-le, très inégale. Voir *supra*, section 1.

3. R.W. Cobb, C.D. Elder [1983], p. 66-71.

L'émergence d'un problème est donc souvent fonction de l'ampleur des *mobilisations que sa formulation peut susciter*. Les agents les plus directement concernés peuvent utiliser à cet effet des arguments et des symboles positifs : il s'agit de « promouvoir les droits civiques », de « défendre l'esprit de la Résistance », de « sauvegarder la laïcité ». Ils peuvent également mobiliser de larges publics par des symboles négatifs, en dénonçant par exemple le « complot communiste », « la montée des intégrismes », la « socialisation rampante de la médecine ». Plus flou est un symbole ou un argument, plus large est la coalition des publics pouvant être sollicités : c'est « la liberté » ou « la sécurité » qui sont menacées, chacun pouvant donner à ces termes le contenu émotionnel qui correspond le mieux à ses conceptions, à ses préoccupations et à ses intérêts¹. L'inscription sur les agendas peut alors être vue comme la rencontre d'une « demande » – présentée ici par des groupes en conflit – et d'une « offre » (de formulation du problème, de solution, de redéfinition des enjeux...) faite par des agents spécialisés, experts, hommes politiques, dirigeants d'associations. Dans ce cas, on ne peut ni ignorer le rôle des « professionnels de l'agenda building » (ou *policy-makers*), ni tenir pour négligeable la mobilisation des intérêts et des croyances dans la construction du problème.

Il reste que nombre de questions sont inscrites sur les agendas (ou sur un agenda particulier) à l'initiative de ceux qui ont intérêt à *créer* une occasion de controverse et/ou à *offrir* une solution du problème avant même qu'il ait émergé. Ici, *l'offre de solution précède* la prise de conscience de l'enjeu par les publics concernés et fait surgir le débat². Le travail des « spécialistes » d'un secteur d'activités déterminé mérite qu'on lui porte, dans ces conditions, une attention particulière. Les ministères, les grandes organisations syndicales, les partis politiques utilisent les compétences spécifiques d'individus dont la tâche consiste à évaluer les possibilités d'action et à préparer des solutions acceptables – techniquement et politiquement – aux problèmes qu'ils perçoivent du fait de leur intérêt professionnel pour certaines catégories de questions. Il s'agit aussi bien de bureaucrates en charge de tel ou tel dossier, d'experts et de consultants bénévoles, de chercheurs spécialisés dans un domaine particulier – la santé, les transports, la culture ou le logement... Ces spécialistes sont en interaction permanente les uns avec les autres, ce qui favorise l'échange des idées, la confrontation indirecte des projets, le débat sur les alternatives d'action, l'accord sur les critères d'évaluation des programmes. En un sens, leur rôle est de préparer des solutions pour les problèmes *susceptibles d'émerger*. Le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique publique se déclenche lorsque surgit une opportunité politique de soulever le problème pour lequel des solutions ont été étudiées, en d'autres termes lorsque s'ouvre une « fenêtre » pour engager l'action³. Ainsi, les spécialistes (gouvernementaux,

1. Sur l'utilisation des symboles et la dimension symbolique des conflits politiques, voir Murray Edelman [1964].

2. Processus fréquemment repérable quand une question est définie comme d'« intérêt politique général ». Voir *ibid.*, p. 450.

3. John W. Kingdon [1984].

politiques, syndicaux) des politiques de la santé ont depuis longtemps repéré le coût croissant des dépenses médicales et envisagé les diverses réponses possibles à l'accroissement du déficit de l'assurance maladie qui en résulte : création d'un impôt général, prélèvements fiscaux exceptionnels, réglementation stricte des actes médicaux ou du conditionnement des médicaments, réforme des régimes particuliers, etc. Toutes ces solutions sont cependant susceptibles de provoquer de graves conflits. Aussi faut-il que surgisse une opportunité politique (changement de majorité, discrédit jeté sur les syndicats gestionnaires des caisses d'assurance maladie, campagne de presse éventuellement suscitée par un parti...) pour qu'une de ces solutions puisse être proposée et, d'abord pour que le problème, jusqu'alors perçu par quelques initiés, puisse être « soulevé » publiquement¹.

La construction des agendas, c'est-à-dire concrètement « l'entrée [d'un problème] dans le système formel de décision politique »², peut donc résulter de processus variés : mobilisations autour d'une question controversée, portée symbolique accordée à des événements par certains groupes, utilisation d'une opportunité politique par des spécialistes ayant travaillé sur des solutions alternatives, ouverture d'un débat public par des agents politiques intéressés à « se démarquer » de leurs concurrents sur un enjeu présumé sensible... Dans tous les cas, la formulation « du » problème *en des termes chargés de contenu émotionnel* accroît les chances qu'il soit pris en compte et éventuellement traité. Jean Padioleau montre bien, par exemple, que le processus aboutissant à une modification de la législation et des pratiques concernant l'interruption volontaire de grossesse en France est porté par un débat de grande ampleur, à fort contenu symbolique, sur le droit à la vie, la mort, l'injustice sociale, la liberté de la femme, l'inégalité devant la médecine, etc. « La formulation symbolique d'un problème joue un rôle de premier plan dans le rayonnement d'une controverse.³ » Plus généralement, la définition des problèmes à traiter est une modalité importante de la construction sociale de la réalité : « Elaborer une politique publique revient à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir.⁴ » A la limite, il importe plus de paraître capable de repérer un problème et de s'engager à agir que de mener effectivement à bien la politique dont on proclame la nécessité : « L'effet d'annonce qui est recherché est par lui-même une modification, par exemple à travers l'image que l'opinion publique peut avoir du décideur comme actif et volontariste, même si les "résultats" ne suivent pas.⁵ » L'analyse des politiques publiques est donc inséparable d'une analyse des débats politiques, du rôle des agents institutionnels, et des conflits entre instances et organisations impliquées dans les activités politiques.

1. Frédéric Sawicki [1991] montre qu'inversement un accord implicite des agents concernés peut empêcher l'émergence d'une question au moment où une « fenêtre » (campagne électorale) paraît s'ouvrir.

2. Jean G. Padioleau [1982], p. 31.

3. *Ibid.*, p. 44. Sur ce sujet voir également, pour l'Italie, Dominique Memmi [1987].

4. Pierre Muller [1990], p. 42.

5. Jean-Claude Thoenig [1985], p. 30.

1 / *L'intervention des pouvoirs publics*

Pour désigner le moment où un acte réalisé selon des formules prescrites, conforme au droit et faisant l'objet d'une publication officielle, sanctionne le processus d'élaboration d'une politique publique, on peut utiliser le terme de *décision*. A condition, on le sait, de ne pas tenir cet acte pour l'« origine » de cette politique, ni d'en faire la « cause » des actions engagées ; une loi, une ordonnance, un décret ou un règlement sont le résultat du processus tout autant que le cadre dans lequel il se déroule. Ainsi entendue, la décision est un moment fondamental, puisque par elle une politique publique reçoit force de loi, est légitimée, devient acte de gouvernement ; ce qui était (et reste pour une part) simple interaction entre agents variés acquiert, au moins symboliquement, valeur de règlement pour toute la société. En simplifiant quelque peu, on peut donc considérer que les pouvoirs publics – c'est-à-dire les instances et appareils ayant le droit d'octroyer des règlements faisant autorité pour tous – interviennent de deux manières dans l'élaboration des politiques publiques : comme *agents engagés dans l'interaction* avec des ressources particulières, et comme « décideurs » apportant au résultat de cette interaction *la force propre d'une légitimité formelle*.

En tant qu'agents engagés dans l'interaction, les pouvoirs publics peuvent être considérés comme des « joueurs principaux »¹. Leurs ressources sont en effet étendues (ressources financières, savoirs spécifiques, personnel spécialisé, possibilité d'intervenir à tout moment, etc.) et, surtout, leur autorité propre est, en principe, reconnue par tous les autres agents. Ils n'ont généralement pas à négocier leur droit de participer au processus, dès lors que le problème a été défini comme « politique » ou requérant une action politique. De ce point de vue, ils sont dans une position très différente de celle d'autres intervenants qui doivent faire admettre leur présence et qui risquent à tout moment de la voir contestée. Leur participation au jeu prend des formes multiples, selon les séquences d'interaction. Ils ont d'abord un rôle majeur dans la *désignation des groupes autorisés à intervenir*, en attribuant à certains d'entre eux le statut de « partenaires responsables », et en s'efforçant d'en délégitimer d'autres, présentés comme « irresponsables », « subversifs », « non représentatifs », « manipulés » ou « agents de l'étranger »... ; on voit ainsi le gouvernement refuser toute négociation avec des coordinations ou des collectifs de grévistes, et n'accepter que les discussions avec des représentants dûment « mandatés » d'organisations syndicales reconnues². Ils peuvent également « *débaucher* » des groupes qui, par leur intervention, rendraient la négociation plus difficile, par exemple en accordant ponctuellement des avantages à une catégorie de joueurs potentiels – les internes des hôpitaux dans un conflit social avec les

1. Selon l'expression de Graham T. Allison et Morton H. Halperin [1972].

2. Ce qui peut conduire à un durcissement du conflit, comme on le voit en France avec la grève des cheminots (1986) ou celle des infirmières (1988). Sur les stratégies de délégitimation de certains groupes, voir Roger W. Cobb, Charles D. Elder [1972].