

Le « référentiel » a connu un curieux destin dans le champ de l'analyse des politiques publiques français. Reconnu comme un concept novateur et heuristique, il a permis à ses deux concepteurs de marquer les débuts difficiles de l'analyse des politiques publiques en y traçant une voie nouvelle et en y insufflant une dynamique particulière. Cette voie, que Pierre Muller intitulera plus tard « les approches cognitives », continue d'occuper une place essentielle dans ce champ disciplinaire français. Pour autant, ce succès résonne paradoxalement en creux lorsque l'on observe le faible usage de ce concept dans les travaux actuels de science politique.

Comment expliquer cette dissonance apparente ? Comment comprendre l'importance qu'accordent les chercheurs à cette approche et la difficulté qu'ils ont à reprendre un concept qui pourtant en constitue le fondement ? Si une partie de l'explication se trouve probablement dans la façon dont fonctionne ce champ disciplinaire et dont se positionnent les chercheurs français les uns par rapport aux autres, nous voudrions davantage développer un autre registre d'explications. L'hypothèse que nous voudrions en effet déployer dans cet article repose sur le caractère protéiforme du référentiel, caractère qui constitue à la fois sa force heuristique mais aussi sa faiblesse épistémologique et instrumentale.

A la lecture des textes écrits par Bruno Jobert et Pierre Muller (ensemble d'abord puis séparément), il apparaît en effet, dès l'Etat en action, que le concept qu'ils définissent, ouvre des perspectives considérables (Jobert et Muller 1987). S'ils reconnaissent l'importance que constitue une analyse sociologique des acteurs et reprennent à leur compte les avancées permises par les travaux de Michel Crozier, ils rendent possible l'intégration d'une dimension idéale à l'analyse des ces jeux d'acteurs, faisant ainsi le lien avec d'autres traditions de la science politique. Plus encore, ils réinterrogent grâce à cette dimension deux fonctions essentielles du système politique, la régulation et la légitimation. En cela, ils replacent au centre de l'analyse la question du politique et de l'ordre qu'il rend possible, question qui avait été niée par les sociologues. C'est au final, en mobilisant le célèbre rapport global/sectoriel, qu'ils proposent une autre façon d'analyser l'Etat et les processus de changement qui s'opèrent dans les politiques publiques.

Pour autant, la pluralité des définitions qu'ils déploient dans leur ouvrage, pluralité qui va s'accroître au fil des textes produits par la suite, la trop grande diversité des usages qu'ils vont en faire ou que d'autres vont faire pour eux ne va pas aller dans le sens d'une stabilisation et d'un renforcement du concept mais au contraire, du moins c'est l'hypothèse défendue ici, va accroître les difficultés de sa circulation. Tant de questions restent ainsi en suspens pour le chercheur qui s'y aventure. Est-il un concept micro, méso ou macro, les dispositifs pour saisir chacun de ces niveaux n'étant pas nécessairement le même ? Est-il le produit d'acteurs-médiateurs ou constitue-il un système idéal réifié qui s'impose à eux ? Est-il une idée, une représentation ou encore une forme hybride non identifiée ? Est-il une idée qui peut contrebalancer des intérêts ou n'est-il pas lisible dans ce

paradigme des 3I? Est-il substantiellement relié à un paradigme de la domination bureaucratique ou permet-il d'observer des modes davantage controversés, conflictuels et pluralistes ?

Pour saisir à la fois la richesse du concept mais aussi les questions qu'il soulève et les limites qu'il dessine, nous nous proposons, après avoir identifié les principales caractéristiques de cette approche, de retracer la façon dont nous l'avons mise à l'épreuve dans une étude empirique. C'est, en effet, confronté à une réalité que le concept ne permet pas de décrire pleinement, que le chercheur se doit de reprendre la réflexion. Que l'on se comprenne bien, il ne s'agit ici nullement de faire l'inventaire des problèmes soulevés par le référentiel, exercice toujours un peu trop facile, mais de nous appuyer sur les questionnements que cela suscite pour proposer un nouveau concept, l'énoncé de politique publique, et de nouvelles hypothèses de travail. Il s'agit ainsi, à l'image de la démarche initiale, de développer des outils heuristiques qui rendent possible la lecture de situations empiriques nouvelles tout en conservant la volonté de pouvoir apporter un regard sur les questions les plus importantes concernant l'Etat et l'ordre politique.

Une approche empirique entre domination, éclatement et ordre

L'Etat en action (Jobert et Muller 1987) constitue une étape particulièrement importante dans la construction d'une approche des politiques publiques dite « cognitive » ou par le référentiel. Comme c'est souvent le cas, l'écho qu'a connu ce travail fut à la hauteur des critiques formulées à l'époque (Jobert 2004). Certes, comme tout ouvrage tentant d'initier une nouvelle voie, il est parfois quelque peu « schématique » pour reprendre l'expression d'un des auteurs (Jobert 1995) et laisse de côté des pans entiers de questionnement pour insister sur ce qu'il cherche à mettre en évidence. Bruno Jobert comme Pierre Muller ne manquèrent d'ailleurs pas par la suite de travailler sur ces manques.

Pour autant, maintenant que les débats autour de cet ouvrage se sont très largement estompés, que les controverses se sont déplacées, il est intéressant d'y revenir et de comprendre d'une part ce que nous considérerons comme les principales caractéristiques de cette approche et d'autre part, les questions qu'elle suscite. Bien évidemment, il ne s'agit pas ici de prétendre à l'exhaustivité des questionnements mais plutôt de mettre en lumière celles qui nous ont posé le plus d'interrogation et de difficultés.

La première caractéristique de cette approche par le référentiel, et probablement l'une de ses principales forces, est son origine empirique. Comme le rappelle Pierre Muller, l'enjeu de ce concept a été de trouver un terme heuristique faisant écho à une problématique que donnait à voir les travaux empiriques conduits par l'équipe autour de Lucien Nizard et d'Yves Barel (Muller 1995). C'est en observant les effets du travail des planificateurs que se développe l'idée que celui-ci ne se limite pas à des fonctions apparentes comme la mise en place d'un Plan mais produit également des effets inattendus ou, pour reprendre le concept mertonien (Merton 1965), génère des fonctions latentes comme la diffusion d'une vision du monde dans d'autres lieux que celui du Plan ou encore la production d'une minimum de régulation des différents secteurs administratifs. C'est donc d'abord une vision « pragmatique » (Muller 1995) qui a permis de « bricoler des notions adéquates pour rendre compte des phénomènes » (Jobert 1995). Certes, il ne s'agit nullement de nier l'importance du débat intellectuel de l'époque entre une approche marxiste et une approche individualiste mais

de comprendre comment ce concept émerge d'une analyse empirique et n'est pas une théorie abstraite cherchant un champ d'application.

La deuxième caractéristique est de partir d'un postulat, issu notamment de la sociologie des organisations, concernant l'Etat considéré comme un ensemble incohérent, éclaté, composé d'une multitude d'acteurs ne sachant pas toujours où ils vont et ce qu'ils veulent : « Notre démarche consiste au contraire à postuler l'existence d'incohérences, d'ambiguïtés et d'incertitudes à tous les stades et à tous les moments de l'action publique. On verra ainsi que bien souvent les « décideurs » ne savent pas ce qu'ils veulent (...) ils ignorent les résultats possibles de leur action » (Jobert et Muller 1987). Ces incohérences sont donc à la fois le fruit des multiples incertitudes qui parsèment l'action, la connaissance toujours partielle qu'ont les acteurs à la rationalité limitée mais aussi des multiples conflits qui s'organisent entre ces acteurs : « Le conflit entre administrations constitue l'une des constantes les mieux vérifiées de l'étude administrative » (Jobert et Muller 1987).

La troisième caractéristique est de considérer non seulement que la division des tâches en général et la sectorisation de l'Etat et de la société en particulier est un processus incontournable mais surtout que cette division est indissociable d'une logique de domination fondée sur les représentations : « la division du travail est constamment associée au développement des formes d'inégalités et de domination » (Jobert et Muller 1987). Cela conduit les deux auteurs à considérer que généralement, chaque secteur s'organise à partir d'un groupe social dominant mais aussi que s'organise également au cœur de l'Etat l'hégémonie d'un groupe social sur les autres. Il ne s'agit pas ici d'une vision marxiste de la domination d'un groupe social situé en dehors de l'Etat et dont ce dernier ne serait que l'instrument de domination mais au contraire de la domination d'un groupe social comprenant à la fois des fonctionnaires et des acteurs sociaux. Selon une filiation allant probablement de Gramsci à Foucault, le pouvoir de ces groupes se construit dans une relation asymétrique organisée à partir d'une représentation du monde que véhiculent dominants comme dominés et sur laquelle repose alors la légitimation de cette domination.

Enfin, la dernière caractéristique que nous retiendrons ici, est de postuler qu'il existe un ordre politique que rend visible l'étude du référentiel et qui permet d'éviter l'éclatement que génère le processus centripète de division des tâches et d'autonomie des secteurs évoqué précédemment. Il est alors possible de schématiser ce processus de régulation de façon relativement simple. Si l'autonomie des secteurs tend à mettre à mal l'ordre politique, l'écart produit par ce processus d'autonomie entre la réalité sociale, économique et politique et les représentations qu'en ont les acteurs offre alors une opportunité à d'autres acteurs qui la décodent de s'en servir pour rétablir cet ordre en substituant à ce référentiel décalé, un nouveau référentiel via le fameux rapport global/sectoriel. Bruno Jobert enrichira par la suite ce modèle en montrant qu'il n'est pas systématique et dépend de « l'usure des recettes » et qu'il ne nécessite pas nécessairement un changement des acteurs dominant mais peut aussi passer l'apprentissage des acteurs en place (Jobert 1994). De son côté, Pierre Muller, poussant le schéma jusqu'au bout, rappellera le caractère déterministe et prédictible de ce schéma (Muller 2005).

Ces différentes caractéristiques forment le socle à travers laquelle l'approche par le référentiel est développée. Ils permettent de comprendre toute l'ambition d'un projet voulant concilier tout à la fois une théorie de l'Etat et une sociologie de ses formes organisationnelles, une analyse des jeux

d'acteurs et « les structures économiques et sociales qui encadrent ce jeu » (Muller 1995). Si la démarche reste proche de celle de Michel Crozier (Crozier et Friedberg 1977) qui, tout en partant d'un postulat individualiste, tente de concilier l'acteur et le système, son autonomie et les règles dans laquelle cette dernière s'inscrit, elle s'en diffère notamment tout à la fois par l'importance accordée aux idées dans ce processus de production des règles et en même temps par l'identification d'un ordre politique transcendant les logiques sectorielles à l'œuvre qui tend à limiter l'autonomie sectorielle et à éviter l'éclatement.

Le référentiel : trois acceptions pour un seul concept

Pour marier cette ambition théorique avec une perspective empirique, les auteurs ont donc développé ce concept de référentiel. C'est en effet à travers l'identification du référentiel d'une politique publique que ces caractéristiques prennent formes et qu'il devient possible de concilier les acteurs et les structures et de décoder les processus à l'œuvre dans les transformations des politiques publiques. Le référentiel, à n'en pas douter, est multiple et plusieurs définitions sont présentes dans les principaux articles et ouvrages de Bruno Jobert et Pierre Muller. Loin de vouloir effectuer un recensement définitionnel exhaustif, nous avons plutôt fait le choix de présenter trois facettes de ce référentiel qui nous semblent les plus significatives.

Le référentiel est d'abord une représentation du réel que construisent des acteurs (les « médiateurs »), représentation qui comprend une image du secteur, des acteurs, des rôles et des rapports d'hégémonie. Il se traduit par une série de mesures concrètes pour agir. Au point de départ, ce référentiel est porté par des acteurs qui ne sont pas en position hégémoniques mais qui aspirent à l'être. Dans cette phase, on peut dire que le référentiel est indissociable des acteurs qui le portent. Il existe autant de référentiels que de groupes d'acteurs constitués. Ainsi « chaque intervenant public tend à construire une image du système dont il a la charge qui se superpose pas exactement à celles issues de la logique professionnelle » (Jobert et Muller 1987). Autrement dit, dans un même secteur donné, il existe plusieurs référentiels qui représentent des aspirations au changement de chaque groupe social. A chaque fois, il existe des « médiateurs » qui saisissent en quelques sortes la réalité sociale en élaborant une « philosophie de l'action » voir « un programme d'action politique cohérent »(Jobert et Muller 1987). De ce point de vue, les « médiateurs » ne construisent pas une réalité qui n'existerait pas, il décode une réalité qui leur préexiste et qui s'impose à eux pour la recoder ensuite dans un langage propre au secteur et qui se traduit par l'expression d'un changement à réaliser. Il s'agit donc d'un **référentiel normatif et prédictif** produit et entretenu par des acteurs et légitimant la volonté de changement d'une politique publique pour un groupe particulier. Ce référentiel est ainsi ce qui donne du sens au changement proposé.

Mais le référentiel est aussi l'image dominante et négociée du groupe hégémonique : « Le référentiel sectoriel (...) correspond d'abord à la perception qu'ont les groupes dominants le secteur » (Jobert et Muller 1987). Ce groupe est un réseau composé à la fois de fonctionnaires et d'acteurs sociaux. Ce référentiel s'est imposé en même temps que s'est imposé le groupe dominant. Le référentiel ne porte plus sur ce qui doit être changé mais sur ce qui est en place. Il ne cherche pas à légitimer ce qui doit être mais à justifier ce qui est. Si le référentiel prédictif n'est pas (encore ?) accepté par les autres acteurs et ne suppose pas nécessairement d'avoir été négocié avec eux, cette deuxième acception du référentiel est le fruit d'une négociation qui comprend tout à la fois ce que veut le

groupe hégémonique mais aussi les concessions qu'il a du faire pour asseoir son hégémonie : « Le référentiel sectoriel n'est pas arbitraire, parce qu'il doit tenir compte des groupes qui composent le secteur ». Il est donc le résultat d'un processus dont rend compte les mesures déjà en place et qui prend en compte les groupes dominés. Dans ce cas, le référentiel n'est plus un référentiel parmi d'autres mais il est le référentiel du groupe dominant. Il n'est pas non plus seulement le référentiel que veut le groupe dominant mais celui qu'il a réussi à négocier. Le **référentiel négocié dominant** se présente sous la forme d'un référentiel pas toujours cohérent et fruit d'un compromis de groupes sociaux aux positions asymétriques.

Enfin, le référentiel est aussi une matrice cognitive qui donne sens à une politique publique et s'impose aux acteurs. A la différence du précédent, lu comme tenu par le groupe dominant, il se présente sous la forme d'une entité objective ou du moins objectivable, une contrainte, qui s'impose à tous les acteurs, dominants comme dominés. Il est une entité idéale autonome de ces acteurs et il devient possible de l'évoquer sans faire appel aux acteurs qui le portent. Cette dimension à la différence des deux autres permet au chercheur d'identifier le référentiel uniquement à travers une inférence issue des instruments de l'action publique. Il existe ainsi un référentiel « d'équilibre », un référentiel « structuré autour d'une priorité à la solidarité et à la justice sociale », un « référentiel de marché », un référentiel « néolibéral ». La qualification et l'identification de ces référentiels ne passe pas par l'identification d'un groupe social qui le porte, ni par la compréhension du sens que les acteurs lui assignent mais directement par la lecture des politiques publiques en place. Le **référentiel de la politique publique** qui « balise les frontières du secteur » et dispose d'effet structurant propre. Cette forme du référentiel est d'ailleurs très proche de celle appelé le rapport global / sectoriel.

Bien évidemment, cette séparation en trois dimensions (référentiel prédictif, référentiel négocié, référentiel de la politique publique) est une séparation quelque peu artificielle qui n'a pour but que de souligner toute la richesse et la complexité de ce concept. C'est, en effet, en regroupant ces trois facettes que nos auteurs font du référentiel un concept heuristique.

Le plus souvent, chacune de ces facettes correspond à une phase du processus de transformation de l'action publique selon une dynamique relativement circulaire. Alors qu'existe un référentiel de politique publique, il est possible d'identifier une période particulière où émerge un référentiel prédictif porté par un groupe qui n'occupe pas une position hégémonique mais aspire à le faire. La période tumultueuse est celle où s'opère la prise de pouvoir de ce groupe, prise de pouvoir rendu possible par sa capacité à imposer son référentiel prédictif. Pour l'imposer, les négociations auxquelles il a du procéder ont eu pour conséquence de transformer le référentiel pour le rendre acceptable pour les nouveaux groupes dominés. Sortant ensuite de cette période de crise, le référentiel négocié s'institutionnalise et devient une entité autonome qui s'impose aux acteurs, assure la stabilité de la politique publique en place et conserve l'asymétrie des positions occupées par les groupes. C'est le schéma circulaire que l'on retrouve par exemple utilisé pour analyser la politique agricole.

Cette dynamique reprend d'ailleurs celle décrite pour les activités scientifiques par Thomas Khun où les phases normales correspondent à la troisième acception et les phases de « crises » renvoient à la première puis à la deuxième acception (Kuhn 1983). Si le référentiel n'est pas aussi structuré qu'un paradigme scientifique (Muller 2005), le rythme et la dynamique du changement de l'un comme de

l'autre sont relativement similaires. Dans le schéma Jobert/Muller, la cause du changement est toujours la même : le désajustement des secteurs pris dans leur dynamique propre qui les éloigne. A ce désajustement s'ajoute une condition nécessaire, l'existence d'un groupe capable de décoder ce désajustement et d'en faire une opportunité pour accéder à une position hégémonique en remplacement du groupe en place. Bruno Jobert relativisera cette condition en soulignant l'importance de « l'usure des recettes » et en pointant les capacités d'adaptation des groupes hégémoniques aptes à porter ces transformations (Jobert 1994).

Du référentiel aux référentiels, confrontation empirique et difficultés heuristiques

Si la pluralité définitionnelle du référentiel pour rendre compte des processus de transformation est séduisante compte-tenu de la diversité des situations dont elle permet de rendre compte, elle pose néanmoins des difficultés à celui qui tente d'en faire usage pour analyser une politique publique. Nous voudrions ainsi montrer non seulement la difficulté que nous avons eu à définir le référentiel de la politique de logement mais qui plus est, à interpréter le changement au travers de cette grille analytique. Que l'on se comprenne bien, il ne s'agit pas de souligner les problèmes que posent l'application d'une théorie, cela n'aurait que peu d'intérêt et obligerait à se perdre en débat entre les tenants orthodoxes d'un modèle qui n'hésiteraient pas à souligner la « mauvaise » application de celui-ci et les opposants qui trouvent que la critique n'est pas suffisamment rugueuse, mais de comprendre au contraire que la richesse du référentiel et des questionnements qui l'entourent vient alors moins de ce qu'il rend explicable que de ce qu'il donne à questionner.

Le travail que nous avons conduit concerne la politique du logement et une période d'une quinzaine d'années entamée par la mise en place d'une réforme dont de nombreux analystes ont souligné l'importance du changement qu'elle induisait (Zittoun 2000). Cette réforme est ainsi souvent considérée comme le signe ou le symbole de ce tournant « néolibéral » qui caractérise les années 1970/80 (Bourdieu et Christin 1990).

La question est de savoir tout d'abord comment identifier et qualifier ce « nouveau » référentiel de la politique du logement. Pour cela, il est possible de procéder selon différentes approches. Une première approche revient à s'intéresser au *référentiel de politique publique*, c'est-à-dire celui qui se stabilise après la loi de 1977 et structure au moins la décade suivante. L'observation de cette période doit donc pouvoir donner des indications sur le référentiel en question. Partant de l'hypothèse que ce référentiel est néolibéral, le chercheur se trouve tout à la fois conforté par l'identification de mesures de rigueur (1985, 1989, 1991, 1994) mais déstabilisé par la succession de mesures de relances qui s'y intercalent. A première vue et considérant l'incompatibilité entre mesures de relance et néolibéralisme, cette succession rend insaisissable tout référentiel de politique publique supposé stable sauf à démontrer que ces mesures de relance sont « mineures » ou tout simplement « illusoire » en comparaison aux mesures de rigueur. Cette solution pose alors d'innombrables problèmes méthodologiques puisqu'elle oblige le chercheur à déployer une grille normative lui permettant de mesurer et de comparer l'ampleur des mesures. Cela suppose donc que le changement est objectivement mesurable. Or, sans s'étendre sur ce débat (zittoun, 2008) et pour reprendre les réflexions conduites par la sociologie des sciences, nous pouvons simplement signaler que la mesure du changement est en permanence l'enjeu de controverses entre les acteurs, les experts ou encore les chercheurs. Se positionner dans un tel débat, c'est non seulement entrer dans

la controverse mais plus largement risquer de trier les acteurs entre ceux qui partagent le point de vue du chercheur et ont raison et les autres qui ont tort.

Une autre façon d'identifier ce nouveau référentiel est d'observer la loi de 1977, de s'intéresser aux nouveaux instruments de l'action publique et d'en déduire *le référentiel négocié*. En effet, la loi de 1977 se caractérise par la mise en place d'un nouvel instrument, l'aide à la personne (APL) alors que c'est l'aide à la pierre, c'est à dire la subvention directe à la construction de logement HLM qui dominait jusqu'alors (Zittoun, 2001). Ce regard par les instruments est présent dans l'Etat en action lorsque nos deux auteurs tentent de montrer l'existence conjointe de deux référentiels globaux, l'un de « justice sociale » et l'autre de la « compétitivité », à partir d'une classification d'une série de mesures comme les nationalisations à 100 ou à 51%. Le lien qui relie l'instrument à son référentiel se présente alors sous la forme d'une inférence que met en lumière le chercheur. Avec une telle méthode, c'est le chercheur qui détermine ainsi le sens de l'instrument à travers son interprétation. Il procède à une objectivation de ce sens dans la mesure où il saisit directement l'instrument sans passer par les acteurs. Le problème, c'est qu'une telle méthode a tendance à considérer qu'un instrument peut-être observé à « nu » et que son sens peut être objectivé. Or, si nous reprenons le cas de la politique du logement, il est intéressant de noter que l'aide à la personne va être tout à la fois identifié comme le symbole du néolibéralisme et en même temps va devenir un des principaux instruments de la politique de relance en 1981, le fossoyeur d'un interventionnisme étatique et le symbole des dépenses non maîtrisables d'un Etat incontrôlable et dépensier. Une fois encore, prendre les instruments « à nu » même dans un moment figé pose un problème méthodologique insurmontable. Il oblige le chercheur à se positionner au milieu du débat que conduisent les acteurs au risque d'une déformation de la focale utilisée pour observer les acteurs eux-mêmes.

Pour sortir de cette impasse, il est possible de revenir au moment même qui précède la réforme et de s'intéresser à la façon dont les acteurs, porteurs de projet de réforme, fabriquent du sens et produisent un référentiel prédictif. L'analyse de la situation permet de montrer qu'il existe deux coalitions d'acteur (Zittoun 2001). Chacune de ses coalitions va produire un document visant à proposer une réforme de la politique du logement. La première coalition propose, au sein d'un rapport appelé rapport Barre, la substitution du système d'aide à la pierre par un système d'aide à la personne. Les arguments mobilisés dans le rapport sont tout à la fois les vertus d'un marché concurrentiel de la construction mais aussi l'exigence d'une meilleure justice sociale, le document cherchant à montrer que dans le système en cours ce ne sont pas ceux qui en ont le plus besoin qui en profite. Le second rapport, appelé livre blanc, conforte le diagnostic d'injustice sociale mais propose à la place un système mixte couplant aide à la pierre et aide à la personne pour favoriser la justice sociale. Autrement dit, les deux rapports mobilisent tous les deux la justice sociale comme valeur principale mais le déclinent différemment. Si l'on regarde en détail, il est possible de montrer que c'est moins sur les valeurs que les rapports sont en désaccord que sur les conséquences imaginées de la réforme, la leur ou celle de l'autre coalition. Pour les porteurs d'un système mixte (livre blanc), l'aide à la personne unique sera une réforme « libérale » qui conduit à exclure les plus pauvres. Pour les autres, le système mixte contribuera à préserver les rentes de situation des familles logées en HLM et rejettera les plus pauvres hors du système.

Le lien entre l'instrument, l'aide à la personne, et son référentiel d'appartenance se présente donc sous une forme beaucoup plus complexe qu'une simple inférence. Suivant la manière dont il se

combine ou non avec les autres instruments, suivant la façon dont il est utilisé, suivant l'acteur qui le mobilise, il prend un sens différent. Aucun acteur ne revendiquera jamais le terme de libéralisme par exemple, seuls les acteurs visant à déqualifier la proposition adverse l'utiliseront. Qualifier une réforme, définir ses conséquences potentielles, la relier à des valeurs ou à des problèmes à résoudre semblent constituer un enjeu important pour les acteurs. Il est intéressant d'ailleurs de noter que ce n'est pas les propositions du rapport Barre mais celles du livre blanc qui seront retenues in fine dans la loi de 1977. Cela n'empêchera pourtant pas bon nombre de chercheurs et d'acteurs de continuer à considérer cette réforme comme l'un des symboles de l'invasion du néolibéralisme. La combinaison des instruments, la complexité de leur usage et la difficulté de les saisir en dehors des expertises produites par les acteurs eux-mêmes, met le chercheur face à une impasse. S'il considère que les valeurs et interprétations des acteurs ne sont qu'une chimère destinée à cacher une vérité que le chercheur se doit de dévoiler, il ne peut que réduire l'importance de la production de sens par les acteurs eux-mêmes dans l'analyse des processus de transformation. Il tombe alors dans les problèmes insolubles cités dans le cas des deux précédents référentiels. Il doit donc se contenter d'accorder de l'importance au référentiel prédictif construit par les acteurs eux-mêmes. Mais dans ce cas, peut-il encore parler de référentiel, c'est à dire d'un concept se situant au-delà du caractère éphémère du discours ?

Qu'il s'agisse du référentiel sectoriel, négocié ou prédictif, nous nous retrouvons inexorablement devant la même difficulté : comment interpréter des lois, des réformes ? Comment déterminer le sens des instruments ? A l'image de l'analyse de la réforme de 1977, à chaque fois que le chercheur tente de déterminer un sens, de saisir et de qualifier le changement, il prend le risque de modifier la réalité qu'il observe, de supprimer les nuances et les subtilités qui se déroulent à chaque moment de la politique publique. Le chercheur ne peut finalement esquiver à la fois les problèmes méthodologiques qu'il a pour saisir son objet (en l'occurrence ici le sens des politiques publiques) et plus fondamentalement les questions épistémologiques sur le statut de son objet.

L'énoncé de politiques publiques : nouvelles hypothèses et remise en perspective théorique

Souligner les problèmes que pose l'approche cognitive confrontée à une situation empirique n'a d'intérêt qu'à la condition de pouvoir formuler de nouvelles hypothèses qui permettent d'en sortir. Bien évidemment, ces hypothèses ne manqueront pas de subir le même sort que celles qui les ont précédés mais c'est là tout l'enjeu et la richesse du travail du chercheur de pouvoir mettre en débat ses propres hypothèses de travail. Trop souvent, les articles se limitent à souligner les limites d'une approche sans pour autant prendre le même risque que les auteurs qui l'ont écrit.

Pour sortir des problèmes suggérés précédemment, nous voudrions partir d'une des pistes développées par Bruno Jobert (Jobert 1995). En effet, ce dernier suggère que le débat sur les politiques publiques s'organise sur une multiplicité de scènes et que les acteurs des scènes de politiques publiques s'intéressent moins à une « interprétation grandiose » qu'à « des recettes qui permettent d'orienter l'échange et la négociation ». Autrement dit, les débats entre spécialistes d'une politique publique sur les recettes s'organisent à la fois de façon autonome (par rapport aux grands débats de rhétorique politique ou de sciences économiques) mais aussi de façon très pragmatique pérennisant « ce qui marche ». Cette dissociation du débat sur la recette d'autres débats s'organisant notamment autour, se structure dans un champ où s'est construit « un langage

commun qui délimite étroitement le champ des alternatives acceptables » ouvre donc la brèche sur le lien entre recettes et grandes interprétations. Cette hypothèse a le mérite de souligner qu'il est possible de dissocier l'instrument de certaines interprétations ou valeurs et de comprendre que l'élaboration du sens est un construit contingent qui peut prendre des formes variables en fonction des acteurs qui le portent et des lieux où ils sont élaborés.

Pour autant, il nous semble que cette coupure générée par la diversité des sens, doit conduire à aller beaucoup plus loin dans la réflexion et les hypothèses. Tout d'abord, il paraît difficile de considérer que les acteurs fabriquent et discutent de recettes sans leur donner du sens. Cela signifie que la construction de sens est une opération à la fois imprévisible et contingente qui dépend tout à la fois de l'acteur qui la produit, du contexte dans lequel il l'inscrit et des acteurs auxquels ils s'adressent. La pluralité des sens nous oblige à considérer qu'il n'existe jamais un seul agencement possible entre un instrument et des valeurs par exemple (à l'image de l'APL). Cette pluralité des sens place alors le chercheur devant un terrible dilemme. Soit il participe de ce débat en proposant un sens « objectif », un sens vrai. Dans ce cas, il modifie l'observation de son terrain puisqu'il dispose dorénavant d'une grille normative de lecture qui sépare les acteurs mobilisant le « vrai » sens et ceux le refusant. Soit alors, il considère que ce travail des acteurs pour construire le sens est ce qu'il doit regarder pour comprendre les processus à l'œuvre dans les politiques publiques. Dans ce cas, il ne peut préserver la neutralité de son regard qu'à la condition d'abandonner toute prétention au dévoilement et à la recherche d'un sens caché (Latour 2004). Cela signifie qu'il existe une différence épistémologique fondamentale voire une incompatibilité entre un référentiel prédictif fabriqué par des acteurs-médiateurs et un référentiel de politique publique qu'objectivise le chercheur.

Pour éviter toute confusion entre un référentiel prédictif produit par les acteurs et un référentiel de secteur dévoilé par le chercheur, nous avons fait le choix de distinguer plus fortement les deux en appelant le premier un « énoncé de politique publique ». A plusieurs reprises Pierre Muller a expliqué que le référentiel n'était pas une idée réifiée mais une « idée en action » (Muller 2005). Pour prolonger cette affirmation, nous avons fait le choix de considérer qu'une idée en action n'était rien d'autre qu'une idée explicitée dans un discours énoncé par un acteur à un autre acteur. Le discours doit être compris ici selon une acception large recouvrant l'ensemble des formes langagières déployées par les acteurs (formes non restreintes au discours officiel mais comprenant toutes les interactions discursives entre acteurs).

Transformer le référentiel prédictif en énoncé a toutefois des conséquences qui vont au-delà de la simple distinction entre les trois référentiels. Il s'agit en effet de considérer que le discours est non seulement là où se révèle le sens mais là où il se fabrique. Autrement dit, il ne s'agit pas de voir dans le discours la simple manifestation d'une forme de pensée qui se construit à vide mais de comprendre que la dimension cognitive est indissociable de la dimension discursive. C'est dans une réflexion relativement similaire que Raymond Boudon démontre qu'il n'est pas possible de distinguer les « raisons instrumentales » des « raisons communicables » : « se convaincre soi-même que telle chose est bonne, c'est aussi être capable de convaincre les autres (...) S'agissant des énoncés cognitifs, on ne saurait les concevoir que partageables et communicables » (Boudon 1995).

Une telle hypothèse implique un déplacement du regard du chercheur. Si le discours est indissociable de la construction du sens, celui-ci n'a plus à chercher ce qui se cache derrière les discours puisque

derrière les discours il n'y a rien (Foucault, 1971). De la même façon, comme le suggère Raymond Boudon, il n'a plus à chercher la raison dissimulée car cette quête ne ferait que rendre « illusoire » les raisons que le sujet se donne. C'est ainsi que ce dernier rejette les théories causalistes qui empêche le chercheur de comprendre ce qui se passe. Le discours compris comme une simple façade, un masque que les acteurs se donnent et que le chercheur se doit de démasquer, conduit de la même façon à rendre suspecte et donc illusoire toute construction de sens par les acteurs.

En partant de l'énoncé, nous défendons l'hypothèse que cette question du sens doit intéresser le chercheur non pour identifier le sens « réel » ou « caché » d'une politique publique, non pour déterminer ce qui s'impose à lui, non pour trouver la cause du changement mais pour en comprendre les usages qu'en font les acteurs pour transformer les politiques publiques. S'éloigner d'une approche causale et entrer dans une approche compréhensive des politiques publiques suppose donc d'examiner le déploiement des formes discursives dans l'espace des relations entre acteurs et dans le temps à laquelle elles se déploient concrètement. S'intéresser à la production du sens de l'action revient alors à s'intéresser aux processus d'entente et d'opposition. C'est d'ailleurs ce que suggère également Jürgen Habermas pour qui il y a une « intrication des opérations cognitives et des processus d'entente et de coopération entre les individus socialisés »(Habermas 1987).

Cette hypothèse nous amène une fois encore à suivre Raymond Boudon lorsque celui-ci s'intéresse à l'argumentation qu'il considère comme un sujet particulièrement maltraité par les sciences sociales(Boudon 1995). L'importance du processus de conviction et d'argumentation doit alors être d'autant plus prise au sérieux que l'existence de croyances collectives ne suffit pas, selon l'auteur, à expliquer que le sujet les adopte. Il explique ce faible intérêt par l'importance des théories causalistes qui finalement ne mettent pas au centre les causes que le sujet se donne à lui-même mais les causes qui s'imposent à lui. Dès lors, le travail sur l'argumentation, celle que l'acteur fournit pour justifier son action, reste délaissé. Dans le cas des politiques publiques, l'importation de ce type de réflexion est d'autant plus facile que l'essentiel des cas de mise en place d'une action publique ne peut s'imaginer sans que ne se déploie une multitude de discussions visant à convaincre les uns et les autres. Autrement dit, à partir du moment où l'on accepte, ce que font généralement les analystes des politiques publiques, qu'il n'existe jamais un décideur seul mais qu'une décision s'apparente à un processus long et complexe, on ne peut que s'intéresser à l'ensemble des discussions où se déploient des arguments et où se développent des stratégies de conviction.

En mettant au centre de notre regard la construction du sens, nous devons considérer comme central ce travail de conviction permettant la diffusion d'un énoncé. Une telle approche suppose d'observer les processus décisionnels en train de se faire à travers l'agrégation progressive des acteurs au sein de coalitions discursives, c'est à dire partageant un même énoncé. Il est intéressant de noter à ce titre que Pierre Muller, pour apporter la preuve qu'existe bien un référentiel global, rappelle l'importance des « stratégies d'argumentation et de légitimation utiliser par les acteurs pour provoquer le changement » (Muller 2005). Avec l'énoncé de politique publique, nous faisons de cette proposition le cœur même de l'analyse en considérant que le référentiel ne se lit pas dans les stratégies argumentatives mais n'est rien d'autre que ces stratégies et les interactions entre acteurs qui l'accompagnent.

Avec l'énoncé de politique publique et le déplacement du regard qu'il implique, nous pouvons dorénavant ne plus être embarrassés par ce que nous donne à voir le terrain. La question n'est plus de savoir si l'aide à la personne est un instrument du référentiel néolibéral et/ou de meilleure justice sociale mais de comprendre que les acteurs produisent du sens pour convaincre les autres acteurs de l'intérêt de mettre en place cette mesure. Elle n'est plus de savoir si la politique du logement a changé depuis 1977 mais de comprendre que cette question du sens d'une politique publique se rejoue à chaque fois qu'un acteur souhaite proposer un changement ou résister à une proposition de changement. Elle n'est plus également de chercher à distinguer des changements de premier ordre ou de second ordre, mais de s'intéresser d'une part à la façon dont les acteurs rassemblent et mettent ensemble des valeurs et des instruments, des problèmes et des solutions au sein de leur discours, et d'autre part à la manière dont ils ordonnent, classent et hiérarchisent les opérations. Elle n'est pas non plus de chercher à identifier le référentiel d'une politique publique sur une période donnée mais de comprendre que les acteurs définissent le sens d'une politique « en action » c'est à dire en fonction de la manière dont ils veulent en obtenir à un moment donné l'infléchissement.

A partir d'une étude empirique, nous avons identifié quelques-unes des caractéristiques de cet énoncé de politique publique (Zittoun 2007). La première caractéristique est de considérer que la production du sens d'un énoncé s'établit à partir de la mise en lien d'un problème et d'une mesure à prendre qui se transforme ainsi en solution. La construction du problème est un processus normatif qui s'appuie sur l'établissement d'une norme (ce que devrait être la situation pour ne plus être problématique) et la mise en comparaison de cette situation au regard de cette norme. Comme le rappelle Mary Douglas, la ressemblance et la commensurabilité sont des opérations délicates qu'il ne s'agit pas de considérer comme des « évidences » (Douglas 2004). La qualification d'un problème passe également par la désignation des victimes et permet de construire un « public » (Dewey 2003). Le lien entre le problème et la solution passe alors par la détermination d'une cause et/ou la désignation d'un coupable. La cause est l'occasion de déterminer le phénomène sur lequel il est possible d'agir. Elle est ce qui permet au problème de devenir traitable. Il ne suffit donc pas de dire qu'il existe un problème de logement. Il faut aussi en déterminer une cause maniable. Ainsi dire que le problème du logement est un problème d'insuffisance du nombre de logements construits permet de transformer le problème, de le traduire. C'est l'intermédiaire indispensable grâce auquel la mesure va pouvoir s'accoler au problème en devenant une « solution ».

La seconde caractéristique de l'énoncé repose sur sa capacité à dessiner une cartographie des organisations légitimes à intervenir. Cette cartographie peut se loger tout à la fois dans la délimitation d'un territoire pertinent du problème (le logement en France par exemple), dans la détermination des victimes (les Parisiens, les Français, etc.), dans la façon de désigner le coupable (le marché qui ne s'autorégule pas) ou dans la qualification des politiques publiques auxquelles le problème est relié (un problème économique, un problème social, etc.). Cela peut donc prendre des formes diverses comme la définition d'un intérêt général, d'une politique publique dans laquelle s'inscrit la mesure et/ou encore la délimitation d'un périmètre institutionnel pertinent.

La troisième caractéristique repose sur le lien toujours inextricable entre l'énoncé, l'énonciateur et l'énonciataire. Un énoncé n'existe qu'à la condition d'être énoncé par un acteur. A chaque fois que l'acteur diffuse cet énoncé, il participe à produire son identité. De ce point de vue, l'énoncé ne permet plus de distinguer « l'idée » de l'« idée en action » et plus généralement « l'intérêt » de

« l'idée » puisque c'est par l'énonciation de l'idée en question que l'acteur fabrique son intérêt. Il ne permet plus, non plus, de distinguer une coalition d'acteurs de l'énoncé qui en forme le ciment. De même, l'énoncé est toujours le produit d'interactions par lesquels l'énonciateur tente de convaincre (ou de s'opposer à) l'énonciataire. La production argumentaire sert alors tout autant à assurer de la pertinence du problème, à la légitimité du changement, à la solidité du lien qui relie le problème à la solution et à l'intéressement de l'énonciataire.

Enfin, la dernière caractéristique repose sur la difficulté à faire tenir ensemble les composants de l'énoncé. Contrairement à une conception relativiste du discours, nous considérons que non seulement l'agencement d'un problème et d'une solution est une opération délicate et difficile mais en plus qu'elle est coûteuse pour le problème tout autant que pour la solution. A la différence de Cohen, March et Olsen qui avaient également considéré que le problème et la solution constituaient deux entités indépendantes, les décideurs cherchant à coupler leur solution à un problème (Cohen, March et al. 1972), nous avons pu montrer que ce couplage était une opération qui ne laissait indemne ni le problème ni la solution (Zittoun 2007).

Pour autant, le passage du concept de référentiel à celui d'énoncé obère deux dimensions importantes de l'approche cognitive. La première est celle contenue dans le référentiel de politique publique et concerne son aspect contraignant pour les acteurs. En coupant en deux ce concept, nous avons nécessairement réduit cette dimension paradoxale du référentiel qui en faisait tout à la fois sa force et sa faiblesse. Si nous l'avons fait, c'est que, le plus souvent, la façon de résoudre ce paradoxe reposait davantage une répartition séquentielle de chacune de ces facettes, répartition peu satisfaisante. En même temps, cet aspect permet de s'interroger sur le caractère souple et éphémère de l'énoncé. Il nous faut donc réfléchir à deux enjeux essentiels: la rareté de l'énoncé et son caractère contraignant.

C'est le travail de Michel Foucault qui nous est ici d'une grande utilité. C'est en effet son travail sur le discours qui permet d'offrir des perspectives intéressantes. Michel Foucault considère en effet que « le discours n'est pas simplement ce qui traduit des luttes ou les systèmes de domination, mais ce pour quoi, ce par quoi on lutte, le pouvoir dont on cherche à s'emparer. (...) la production du discours se trouve à la fois contrôlée, sélectionnée, organisée et redistribuée par un certain nombre de procédures qui ont pour rôle d'en conjurer les pouvoirs et les dangers » (Foucault 1971). Autrement dit, si le discours est l'objet même du pouvoir, il n'est pas possible de dire tout et son contraire. Pour comprendre les processus qui limite le discours, Michel Foucault s'intéresse notamment aux « commentaires » où comment la multiplicité des commentaires permet soit de stabiliser et de consolider un discours soit de l'éliminer rapidement. Il s'intéresse également aux disciplines comme « ensemble de méthodes, un corpus de propositions considérées comme vraies, un jeu de règles et de définitions, de techniques et d'instruments » pour limiter la construction d'énoncé « dans un jeu étroit » (Foucault 1971).

La discipline est donc un ensemble d'énoncés « vrais » stabilisés et disponibles. Elle est aussi le lieu où se définissent les conditions qui permettent à une proposition d'être vraie et que Michel Foucault nomme « une police discursive » ainsi que les processus qui qualifie les acteurs en charge de produire un discours, une « raréfaction, cette fois, des sujets parlants » (Foucault 1971). De ce point de vue, la discipline ressemble aux forums et arènes que développent Bruno Jobert où sont

« écartés a priori les solutions et les interprétations nouvelles » et où s'organise une « division du travail intellectuel » (Jobert 1998). Si la discipline forme une extériorité au discours, Michel Foucault insiste sur le renversement de perspective qu'il s'agit d'adopter. Trouver l'extériorité ne passe en effet ni par la recherche d'un sens caché se trouvant au cœur du discours, ni par l'identification « d'un jeu de signification préalable » mais « à partir du discours lui-même, de sa répétition et de sa régularité aller vers ses conditions externes de possibilité, vers ce qui donne lieu à la série aléatoire de ses événements et en fixe les bornes » (Foucault 1971). L'hypothèse que nous pourrions ainsi suggérer, mais qui reste encore à l'état embryonnaire, est de considérer effectivement qu'il existe des scènes où se structurent les échanges, scènes qui comprennent tout à la fois des répertoires d'énoncés institutionnalisés disponibles et déjà validés, des registres de validité et des acteurs légitimes. La raréfaction comme la contrainte se lisent à travers ces espaces déjà saturés qui rendent difficiles l'élaboration d'un nouvel ensemble coalition/énoncé.

La seconde dimension que nous avons mise de côté concerne le postulat de l'hégémonie au sein des secteurs à chaque fois d'un groupe social. Ce postulat n'est ainsi remis en cause qu'à l'occasion de phases transitoires, ou de « crises » pour reprendre la terminologie de Khun, entre deux états stables. Pourtant, ce postulat nous semble difficilement compatible avec l'affirmation de nos deux auteurs selon lesquels « Le conflit entre administrations constitue l'une des constantes les mieux vérifiées de l'étude administrative » (Jobert et Muller 1987). Effectivement, lorsque l'on observe le ministère du Logement par exemple, on peut dire que son activité est foisonnante (production de réglementations nouvelles, de textes de loi, de décrets, etc.) et conflictuelle (conflit avec d'autres directions comme du Budget ou du Trésor, conflit entre ces différents bureaux, conflit avec les acteurs sociaux, conflit avec les cabinets, etc.). Non seulement, les conflits sont importants mais en plus ils sont permanents, c'est à dire qu'ils se rejouent à de multiples reprises. A la direction des Finances et à celle du Budget, un bureau se charge ainsi exclusivement de la question du logement. La politique du logement constitue donc un exemple où postuler l'hégémonie d'un groupe et chercher ensuite ses manifestations brouillent la compréhension du terrain que l'on peut avoir. Cela oblige à chercher un sens là où il n'existe pas nécessairement. En renonçant à ce postulat, il a ainsi été possible de lire les oscillations entre des actions contradictoires au travers l'instabilité des rapports de force et les processus d'apprentissage en milieu conflictuel (Zittoun, 2001).

Conclusion sur l'ordre politique

Au travers de cet article, nous avons tenté de montrer les avantages mais aussi les limites d'une approche par le référentiel. Nous avons pour l'essentiel souligné les difficultés que posait une telle approche au niveau microsociologique et esquissé une piste pour sortir de l'impasse dans laquelle nous nous trouvions. Le passage par l'observation des pratiques discursives a ainsi été l'occasion de faire le lien entre une sociologie des acteurs et l'objet spécifique, la politique publique, autour duquel ils s'organisent et se structurent.

Ce détour microsociologique nous a toutefois éloignés d'un des intérêts majeurs de l'approche par le référentiel : celui de vouloir aborder la question de l'ordre politique dans nos sociétés. L'ordre politique est, selon les auteurs et comme nous l'avons vu, composé de processus de légitimation et de régulation qui viennent compenser les effets centripètes provoqués par la sectorialisation et à la fragmentation des questions politiques. La tendance des secteurs étant à l'autonomisation,

l'hypothèse de Jobert/Muller est alors de supposer que cet écartèlement entre global et sectoriel constitue une opportunité pour des nouveaux acteurs de se construire une légitimité en produisant un nouveau référentiel rapprochant à nouveau l'un et l'autre.

Nous voudrions pour notre part aborder la question un peu différemment. Nous le faisons, pour l'instant, principalement afin d'ouvrir des hypothèses de travail et de recherche. Il s'agit de s'intéresser à l'énoncé politique et son registre de validité. Le ciment des énoncés de politique publique est principalement formé d'une rationalité linéaire. Plus l'énoncé s'institutionnalise, plus l'énoncé se referme et plus il devient difficile de le discuter. La segmentation du problème et du public, l'identification de la cause et la légitimation de la solution forment les processus qui participent à cette fermeture. Si l'énoncé de politique publique tend à se refermer, à se consolider, nous voudrions formuler l'hypothèse que le politique a une fonction spécifique d'ouverture ou de réouverture des énoncés.

Jacques Rancière considère qu'il est possible de découper en deux l'activité politique : celle qui segmente la société en partie et la rend soluble (activité de police) et celle au contraire qui montre toujours que l'addition des segments ne forme jamais un tout (activité politique) (Rancière 1998). Nous voudrions, de la même façon, considérer que l'activité politique est une activité pour laquelle les acteurs s'appuient sur l'existence permanente de problèmes non pris en compte ou non résolus par les solutions mises en place. C'est le cœur même de l'activité politique de s'appuyer sur le caractère toujours partiel des énoncés de politiques publiques.

Autrement dit, si l'activité de gouvernement consiste à s'appuyer sur des énoncés stables pour se légitimer, l'activité politique s'appuie sur la démonstration des insuffisances consubstantielles de l'énoncé. Là où l'énoncé de politique publique réduit les incertitudes, l'énoncé politique s'appuie sur la faiblesse de ces processus de réduction. Là où l'énoncé de politiques publiques identifie une cause, l'énoncé politique souligne qu'elle n'est jamais la seule. Là où l'énoncé de politique publique fragmente la société en partie, l'énoncé politique montre que la somme de ces parties ne fait jamais un tout (Latour 2002). La production d'un ordre politique pourrait reposer ainsi sur la capacité dans les systèmes démocratiques à toujours refuser la fermeture des énoncés, à toujours en construire de nouveaux.

Boudon, R. (1995), *Le juste et le vrai*, Paris, Fayard.

Bourdieu, P. et R. Christin (1990), "La construction du marché; le champ administratif et la production de la "politique du logement", " *Actes de la recherche en sciences sociales* **81-82**: 65-85.

Cohen, M., J. G. March, et al. (1972), "A garbage can model of organisational choice," *Administration science Quarterly* **17**: 1-25.

Crozier, M. et E. Friedberg (1977), *L'acteur et le Système*, Paris, Seuil.

Dewey, J. (2003), *Le public et ses problèmes*, Pau, Publications de l'université de Pau / Editions Léo Sheer.

Douglas, M. (2004 [1986]), *Comment pensent les institutions*, Paris, La découverte.

- Foucault, M. (1971), *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard.
- Habermas, J. (1987), *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.
- Jobert, B. (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Jobert, B. (1995), "Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction de normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche" dans Alain Faure, Gilles Polet et Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan: 13-23.
- Jobert, B. (1998), "La régulation politique, le point de vue d'un politiste" dans J. Comaille et B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J.: 119-144.
- Jobert, B. (2004), "Retour sur une carrière de recherche au CERAT" dans A.-c. Douillet et J.-P. Zuanon, *Quarante ans de recherche en sciences sociales, Regards sur le CERAT 1963-2003*, Grenoble, PUG.
- Jobert, B. et P. Muller (1987), *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Kuhn, T. S. (1983), *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion.
- Latour, B. (2002), "Et si on parlait un peu politique ?," *Politix* **15**(58): 143-166.
- Latour, B. (2004), *Politiques de la nature*, La Découverte.
- Merton, R. K. (1965 [1953]), *Eléments de théorie et de méthodes sociologiques*, Paris, Plon.
- Muller, P. (1995), "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde" dans A. Faure, G. Polet et P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan: 13-23.
- Muller, P. (2005), "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs," *Revue Française de Science Politique* **55**(1): 155-187.
- Ranciere, J. (1998), *Aux bords du politique*, Paris, Gallimard.
- Zittoun, P. (2000), *La politique du logement, 1981-1995*, Paris, L'Harmattan.
- Zittoun, P. (2007), "La carte parisienne du bruit, la fabrique d'un nouvel énoncé de politique publique," *Politix* **20**: 157-178.
- Zittoun, P. (2007). One policy for two problems : the policy-making controversies of the parisian tramway. Amsterdam, Intepretation in policy analysis conference.
- Zittoun, P. (2008), Understanding Policy change as a discursive problem, *Journal of Comparative Policy analysis*, (à paraître)