









Le code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

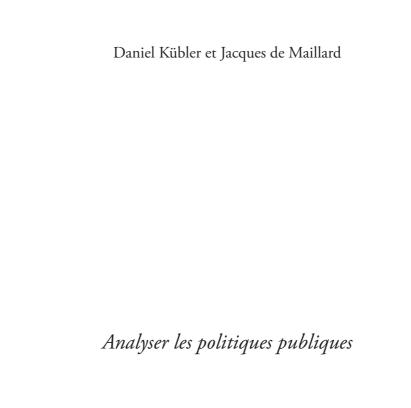
Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

© Presses universitaires de Grenoble, septembre 2009 PB 47 – 38040 Grenoble cedex 9

Tél.: 0476825652 - Fax: 0476827835

pug@pug.fr / www.pug.fr

ISBN 978-2-7061-1539-4



La collection « Politique en + » est dirigée par Pierre Bréchon.

Le comité éditorial de la collection est composé de Pierre Bréchon, Jean-Luc Chabot, Olivier Ihl, Jean Marcou, Jean-Louis Marie, Henri Oberdorff

Dans la même collection

- J. Marcou, Justice constitutionnelle et systèmes politiques. États-Unis, Europe, France, 1997
- B. Denni, P. Lecomte, Sociologie du politique. IEP, Droit, Sciences Éco, tome I et tome II, 1999
- P. Bréchon, Les Grands Courants de la sociologie, 2000
- J.-L. Chabot, Introduction à la politique, 2003
- André D. Robert, Le Syndicalisme enseignant et la recherche. Clivages, usages, passages, 2004
- S. Pionchon, G. Derville, Les Femmes et la politique, 2004
- G. Derville, Le Pouvoir des médias. Mythes et réalités, 2^e édition, 2005
- J.-Y. Moisseron, Le Partenariat euroméditerranéen. L'échec d'une ambition régionale, 2005
- P. Bréchon, Comportements et attitudes politiques, 2006
- J.-L. Chabot, *Histoire de la pensée politique. Fin XVIII^e-début XXI^e siècle*, 2^e édition, 2006
- P. Warin, L'Accès aux droits sociaux, 2006
- X. Marc, J.-F. Tchernia (dir.), Étudier l'opinion, 2007
- J. Barou, La Planète des migrants. Circulations migratoires et constitution de diasporas à l'aube du XXI^e siècle, 2007
- J.-P. Burdy et J. Marcou, La Turquie à l'heure de l'Europe, 2008
- S. Cadiou, Le Pouvoir local en France, 2009





Introduction générale¹

En suivant l'actualité, nous sommes continuellement confrontés à la multiplicité des questions relatives aux politiques publiques, c'est-à-dire aux actions conduites seules ou en partenariat par des autorités publiques. À l'échelle locale, l'approche d'élections municipales ou régionales suscite un questionnement central pour l'analyse des politiques publiques : observe-t-on des différences majeures entre les programmes des différents candidats? Quelle est la capacité d'action des élus sur les sociétés locales? À l'échelle nationale, le lancement récurrent de « plans banlieues » (aux dénominations variables selon les périodes) génère aussi plusieurs questions au cœur de l'analyse des politiques publiques : quels sont les effets sociaux de ces politiques? Comment sont choisis les quartiers prioritaires? Comment comprendre cette succession de plans différents ? À l'échelle européenne, les politiques monétaires, désormais intégrées, suscitent de la même manière toute une série d'interrogations quant au mode de gouvernement choisi : pourquoi avoir délégué la politique monétaire à une institution indépendante, la Banque centrale européenne ? Comment s'ajustent politiques monétaire et budgétaire? Enfin, à l'échelle internationale, l'éclatement de la crise financière en 2008 a soulevé des questions sur

^{1.} Cet ouvrage doit beaucoup aux encouragements du directeur de collection, Pierre Bréchon, qui avait proposé la rédaction de cet ouvrage à l'un d'entre nous il y a quelques années et qui a su ne pas désespérer... malgré nos multiples retards. Nous le remercions également de sa relecture précise d'une première version du manuscrit. Nos collègues Yannick Barthe, Fabrizio Gilardi, Yannis Papadopoulos et Yves Surel, ont gentiment accepté de relire partiellement ou totalement une version précédente de cet ouvrage. Leurs remarques ont été extrêmement utiles. Nous adressons des remerciements particuliers à Anne-Cécile Douillet pour ses lectures vigilantes et positives. Nous en profitons également pour remercier les étudiants en politiques publiques que nous avons eus tous les deux depuis une dizaine d'années ; leurs questions, critiques (et parfois leurs silences interrogateurs...) nous ont obligés à essayer de rendre plus clair et concret l'enseignement de cette matière. Nous espérons que ce livre en portera la trace.

le rôle de l'État dans l'économie. Quelles sont les possibilités de stimuler la conjoncture avec des moyens d'action publique ? Et comment réguler de façon efficace une industrie financière désormais globalisée ?

On le voit, les politiques publiques sont au cœur du questionnement sur le mode de gouvernement des sociétés contemporaines. L'analyse des politiques publiques permet d'interroger, selon une formule désormais célèbre, « ce que les gouvernements font, pourquoi ils le font et ce que ça change »² (Dye 2002, p. 1). Depuis les années 1930, une multiplicité de travaux a cherché à répondre à ces questions, et a contribué à affirmer l'analyse des politiques publiques comme une véritable discipline. L'objet de cet ouvrage est de présenter les principaux acquis de ces travaux, d'en examiner les théories centrales tout comme les controverses. Dans cette introduction, nous commencerons par préciser ce que l'on peut entendre par « politique publique », puis nous indiquerons ce que signifie le travail d'analyse des politiques publiques.

Qu'est-ce qu'une politique publique ?

L'activité des gouvernements est extrêmement variée : ils prélèvent des impôts, accordent des subventions, édictent des lois, redistribuent des revenus, recrutent et gèrent du personnel, font la guerre, conduisent des relations diplomatiques avec d'autres pays ou avec des organisations internationales, prononcent des discours, etc. Est-ce que chacune de ces actions constitue une politique publique ? Ou faut-il qu'il y ait un minimum de cohérence entre un ensemble d'actions différentes ? Parler de politiques publiques n'est-il pas abusif pour désigner un ensemble d'opérations aussi hétérogènes ?

Un haut fonctionnaire britannique remarquait avec humour : « Une politique publique, c'est un peu comme un éléphant – vous le reconnaissez quand vous le voyez, mais vous ne pouvez pas facilement le définir » (Cunningham 1963, p. 229). Devant cette difficulté, on peut s'entendre sur une définition conventionnelle : « Une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autori-

^{2.} Toutes les citations traduites l'ont été par nos soins.

tés publiques ou gouvernementales » (Thoenig 1985). Plusieurs critères sont importants :

- le rôle d'une autorité publique ou de plusieurs. Une politique publique, ce n'est pas la politique d'une entreprise ou d'une association. Pour mettre en œuvre cette politique, les autorités publiques disposent de la capacité potentielle d'utilisation de la violence légitime;
- l'existence d'un programme avec des mesures concrètes, qui peuvent être des mesures coercitives (obliger à), incitatives (prévoir une baisse des prélèvements si) ou distributives (prévoir l'attribution de financements à une catégorie de population). L'existence d'une politique publique suppose une cohérence entre plusieurs actions gouvernementales. Une simple décision administrative ne suffit pas à faire une politique publique. Il est nécessaire qu'il y ait un ensemble de décisions interreliées. C'est ce que soulignent aussi Rose et Davies (1994, p. 54) lorsqu'ils parlent d'un programme d'action gouvernementale « comme [une] combinaison spécifique de lois, d'affectations de crédit, d'administrations et de personnels dirigés vers un ensemble d'objectifs plus ou moins clairement définis ». La difficulté vient de ce que la cohérence voulue des décisions est souvent mise à mal dans la pratique. Derrière l'unicité d'un programme d'actions peuvent se nicher des concurrences administratives, une pluralité d'actions hétéroclites sans lien entre elles, seulement rassemblées formellement au sein d'un même programme. Dès lors, la question de la cohérence des programmes d'action publique devient en elle-même une question de recherche.

L'analyse des politiques publiques en perspective

C'est aux États-Unis au cours des années 1930, au moment du New Deal, que naissent les premiers travaux d'analyse des politiques publiques. Ce sont les projets d'intervention publique du gouvernement fédéral américain qui se voient disséqués par des analystes divers. La visée est d'abord pragmatique : il s'agit de comprendre pour agir. L'analyste des politiques publiques se donne d'abord pour objectif d'aider les décideurs à faire les bons choix politiques. C'est dans ce cadre que vont s'institutionnaliser ce que l'on appellera les *policy sciences*, dont l'un des promoteurs fut Harold Lasswell (voir notamment Lerner & Lasswell 1951). Mobilisant les apports d'une multiplicité de disciplines scientifiques, les *policy sciences*

visent notamment à contribuer à la résolution de problèmes, en niant ainsi la dichotomie entre le savant et le politique, pour proposer un savoir engagé.

C'est aussi aux États-Unis que ces travaux pénètrent véritablement l'enceinte universitaire au cours des années 1960 : centres de recherche, doctorats, manuels, chaires d'enseignement s'y diffusent à un rythme rapide. Certains ouvrages d'analyse des politiques publiques, ou s'y rapportant, commencent à faire partie des classiques d'analyse de science politique ou de sociologie. À Harvard, au cours des années 1960, se monte la *Kennedy School of Governement*, dont l'objectif est précisément de chercher à appréhender l'action gouvernementale. Mais cette vague gagne aussi les autres pays occidentaux : si le Royaume-Uni y était déjà sensibilisé, les pays scandinaves, puis l'Allemagne et les pays du Sud de l'Europe s'inscrivent bientôt dans la même lignée.

En France, l'analyse des politiques publiques fait sa place dans le paysage universitaire entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1980, avec des problématiques éloignées des policy sciences. Les travaux développés au sein du Centre de sociologie des organisations (CSO) à Paris, dirigé par le sociologue Michel Crozier, ou du Centre de recherche sur le politique, l'administration et le territoire (CERAT) à Grenoble, autour de Lucien Nizard, nourrissent, chacun à leur manière, l'analyse des politiques publiques dans une perspective de sociologie de l'État. Ces recherches ont en commun de viser à donner une image plus réaliste de l'action de l'État, en montrant comment ce dernier est travaillé par des tensions contradictoires, et remettent en cause en cela une vision marxiste un peu simpliste répandue à l'époque qui consiste à voir l'État comme une machine au service de la classe dirigeante. Mais en même temps, des divergences apparaissent (Smith 1999, Musselin 2005). Les chercheurs du CSO ont développé une approche insistant sur les stratégies et les rapports de pouvoir au sein des administrations. Ils ont notamment montré le caractère très fragmentaire de l'administration française en insistant sur les rapports de concurrence entre les grands corps et les différentes organisations administratives ainsi que les pratiques informelles d'arrangement entre acteurs participant à un même système d'action. Les chercheurs du CERAT sont restés plus attachés à mettre en évidence les facteurs idéologiques de l'action publique, les modes de régulation plus globaux de la société française, à reconnaître la dimension proprement politique des politiques publiques. C'est au début des années 1980 qu'apparaissent les premiers ouvrages centraux d'analyse de l'action publique. Emblématique à cet égard est la publication par Jean-Gustave Padioleau de *L'État au concret* (1982), ouvrage qui importe les théories sociologiques américaines pour analyser l'action de l'État en France et met à mal l'image traditionnelle d'un État uniforme dont les décisions s'imposent à la société. Aujourd'hui, c'est un domaine de recherche important, en science politique et sociologie notamment, avec ses revues, ses groupes de recherche, ses financements et ses manuels.

Le développement international de cette orientation de recherche doit se comprendre à l'entrecroisement entre histoire politique et institutionnelle et évolutions scientifiques. L'analyse des politiques publiques croît avec le développement de l'interventionnisme de l'État, du New Deal des années 1930 aux États-Unis au déploiement des interventions économiques et sociales dans les années 1950 et 1960. La croissance de l'État social suscite un large espace de questionnements autour des effets associés aux interventions publiques ainsi que des conditions dans lesquelles les décisions sont prises. Cette croissance de l'intervention de l'État se mesure d'abord en termes budgétaires : partout dans les pays de l'OCDE, les dépenses gouvernementales ont augmenté de façon spectaculaire depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette croissance de l'État s'accompagne d'une diversification des instruments d'action publique. L'État continue d'utiliser les instruments traditionnels (législatif et budgétaire notamment), mais de nouveaux leviers apparaissent ou se développent : outils d'incitation (avec l'usage de la contractualisation, des recommandations), missions de régulation ou encore politiques de communication (Papadopoulos 1995). L'étendue de l'activité des États s'accroît, leur action se diversifie : le secteur public devient « un ensemble hétérogène et protéiforme comportant des strates successives, et où coexistent les activités et les modes de gestion les plus variés » (Chevallier 2002, p. 181).

Mais le développement de travaux sur les politiques publiques doit également se comprendre en relation avec les changements internes au champ scientifique. Il s'inscrit dans l'amplification des études empiriques de l'après Seconde Guerre mondiale, dont l'approche behavioraliste (centrée sur l'étude des comportements des acteurs politiques) a constitué l'emblème, et prend appui sur le développement de nouvelles approches (théories des organisations, analyse de la décision, etc.). L'analyse des

politiques publiques traduit en cela une double rupture par rapport aux approches traditionnelles de l'État. C'est d'abord une rupture par rapport à la tradition juridique, qui aborde l'État à partir des normes de droit qui régulent l'activité de ses organes, alors que l'analyse des politiques publiques essaie d'en démonter le fonctionnement, en s'attachant aux activités de ses différentes composantes et de leurs interactions avec des acteurs formellement extérieurs à la sphère étatique. C'est aussi une rupture avec la tradition philosophique, puisque celle-ci envisage l'État comme une abstraction, une idée, qu'il faut juger moralement, alors que l'analyse des politiques publiques tend à mettre en avant les conditions pratiques de fonctionnement de l'État, ce qui l'éloigne des envolées normatives sur les bonnes formes de gouvernement (sur « les bienfaits de l'État minimal » ou « les nécessités de l'État-providence »).

En l'espace de 50 ans, l'analyse des politiques publiques s'est donc considérablement étendue, et constitue l'un des pôles de développement important de la science politique et de la sociologie (ainsi que du management, mais cet ouvrage est centré sur la sociologie et la science politique). Elle a également considérablement changé. Elle s'est inscrite dans le champ universitaire et s'est quelque peu démarquée des orientations assignées par Lasswell. Significativement, à partir des années 1970, on parle plus fréquemment de policy analysis que de policy sciences : l'observateur se tient à distance de l'action, il est moins associé aux objectifs de réforme des décideurs et adopte une posture critique vis-à-vis des effets des programmes engagés (Duran 2004, p. 235). Un double déplacement s'est opéré. D'abord, l'analyse des politiques publiques, si elle conserve une orientation multidisciplinaire, a été travaillée par différentes logiques, pour parties contradictoires : d'un côté, elle s'est elle-même forgée ses instruments d'analyse (au point quelques fois d'apparaître comme une discipline en tant que telle) ; de l'autre, elle s'est le plus souvent inscrite dans les départements de science politique et - plus rarement de sociologie au sein des universités, reléguant quelque peu les objectifs ambitieux de multidisciplinarité. En outre, de nombreux spécialistes de politiques publiques se sont détachés de l'objectif de solutions utiles à donner aux gouvernements et ont tenté de construire des théorisations qui reposaient sur la séparation entre l'analyse des faits et les jugements de valeur. Alors que l'analyse des politiques publiques s'est historiquement construite comme une analyse pour les politiques (analysis for policy), elle

est devenue principalement une analyse des politiques (*analysis of policy*)³. Elle est devenue une sociologie politique de l'action publique, attentive aux transformations des conditions d'exercice du pouvoir politique et de sa légitimation (Hassenteufel 2008, Lascoumes & Le Galès 2007).

Des approches théoriques différentes

Malgré ce déplacement, on aurait tort de penser que l'analyse des politiques publiques constitue pour autant un ensemble de recherches homogène et unifié. Cela est inévitable : le réel est appréhendé à partir de perceptions, de théories et de modèles différents. Par exemple, un analyste cherchant à comprendre la politique étrangère française vis-à-vis de l'Afrique pourra faire ressortir la protection des intérêts nationaux (des intérêts stratégiques de l'État français mais également de ses ressortissants ou des intérêts économiques majeurs) ou la poursuite d'idéaux spécifiques (les droits de l'homme, l'évitement des conflits, la francophonie). D'autres chercheurs pourront attirer l'attention sur les controverses et concurrences internes à l'appareil d'État français (entre différents ministères, ou différents bureaux de ministères), tandis que d'autres encore souligneront l'influence des normes et des organisations internationales (Union européenne et autres). L'explication de la conduite d'une politique publique dépend, dès lors, des modèles théoriques utilisés pour l'analyse. Dans un ouvrage célèbre, un politiste américain, Graham Allison (Allison & Zelikow 1999), avait par exemple rendu compte de la crise des missiles de Cuba d'octobre 1962 au travers de trois modèles différents (le choix rationnel des décideurs, le comportement organisationnel des administrations et les concurrences bureaucratico-politiques, cf. chapitre 2). Ces modèles, selon Allison, remplissent plusieurs fonctions: décrire, expliquer, prédire, juger, conseiller. Ils servent à mettre en ordre le réel, à en faire ressortir les facettes importantes et les facteurs explicatifs les plus déterminants. Ces modèles constituent des cadres généraux, au sens que leur donne Elinor Ostrom (2007) : ils aident à identifier les éléments et les relations entre ces éléments

^{3.} Il faut toutefois souligner que dans certains pays, anglo-saxons notamment, l'analyse des politiques publiques continue de conserver une forte dimension prescriptive. Une large part des recherches est consacrée à l'évaluation, au diagnostic, afin d'aider les décideurs.

pertinents pour l'analyse, organisent le diagnostic et l'enquête et fournissent la liste des variables qui devraient être utilisées pour l'analyse.

Comme nous le verrons dans cet ouvrage, les oppositions entre les différentes approches sont extrêmement nombreuses. Elles reposent sur des épistémologies, des ontologies et des méthodologies différentes. La diversité des approches tient sans doute au fait que les politiques publiques se présentent, à l'analyste, comme un objet scientifique relativement complexe. Tout d'abord, la conduite des politiques publiques implique une multiplicité d'acteurs, aux horizons et ressources différents. Ensuite, les politiques publiques se déroulent selon des temporalités relativement longues; certains spécialistes pensent ainsi que la période d'observation adéquate est d'au moins une décennie. De même, elles impliquent souvent des débats techniques d'un haut niveau de spécialisation ; le recours à l'expertise scientifique pour l'élaboration des programmes d'action gouvernementale est devenu quasiment une nécessité dans les sociétés industrialisées. Enfin, les conséquences et les effets des politiques publiques sont difficiles à établir. Avec Paul Sabatier (2007b), on peut dire que la multiplicité des approches qui foisonnent dans le champ de l'analyse des politiques publiques reflète la complexité de l'objet, dans laquelle l'analyste cherche à trouver son chemin.

Cet ouvrage poursuit l'objectif de présenter les approches et conceptsclés utilisés, ainsi que leur affinement au fur et à mesure de l'accumulation du savoir sur le fonctionnement des politiques publiques. C'est une attitude « décontractée » à l'égard de la théorie qui est de mise. Celle-ci doit servir avant tout à bien construire l'objet d'analyse, à proposer une simplification du réel convaincante et qui résiste à l'épreuve empirique. L'analyse des politiques publiques se construit à partir de questions empiriques et d'une série de théories qui éclairent le processus de construction des politiques publiques.

Cet ouvrage se divise en deux parties. La première opère un découpage, pour des raisons didactiques, entre trois moments de l'action publique : la mise sur agenda des problèmes, la prise de décision et la mise en œuvre. Ce découpage permet de présenter une série d'interrogations qui travaille en permanence l'analyse de l'action gouvernementale. La deuxième partie vient en complément. Elle présente les grandes approches ayant tenté d'expliquer la conduite des politiques publiques à partir de trois entrées classiques : les intérêts, les institutions et les idées.

Première partie

Les dynamiques de l'action publique



Introduction

Depuis les années 1970, de nombreux travaux de politiques publiques ont été conduits selon une approche séquentielle (stages heuristic approach). Une telle approche découpe l'activité de l'État en phases différentes et successives. Cette perception de l'action publique est issue de travaux visant une aide à la décision. En effet, ce découpage en étapes est d'abord le produit d'approches qui sectionnent en séquences le travail des décideurs (de l'identification d'un problème à sa résolution). Cinq étapes sont habituellement retenues (Jones 1970, Thoenig 1985):

- identification d'un problème (*Problem definition*). Pour que l'État commence à agir sur un problème, il faut déjà qu'il reconnaisse son existence. C'est le point de départ de toute politique publique;
- formulation d'une politique (*Policy formulation*). Une fois le problème identifié, il faut analyser ses causes, proposer les solutions possibles, donc proposer des *politiques* qu'on croit susceptible de résoudre ce problème;
- prise de décision (*Decision-making*). Parmi les solutions proposées, c'està-dire les politiques formulées, on en choisit une ou plusieurs, qu'on considère comme adéquate(s) pour intervenir sur le problème;
- mise en œuvre (*Policy implementation*). Ensuite, il faut appliquer la décision, c'est-à-dire traduire la politique retenue en actions concrètes;
- évaluation des résultats (*Policy evaluation*). Pour savoir si la politique a atteint les objectifs fixés, il faut observer les effets qu'elle a eus sur le problème, donc procéder à une évaluation de l'action. Cela permet de déterminer si la politique a du succès, ou si, au contraire, le problème subsiste – auquel cas il faudra formuler une nouvelle politique.

Une telle approche a fait l'objet de multiples critiques : les étapes sont difficiles à distinguer dans la réalité, elles sont parfois inversées et ont entre elles de nombreux effets de rétroaction. Il n'en demeure pas moins que c'est un moyen commode de présenter les principaux apports de l'analyse de politiques publiques à des fins didactiques. Certains chercheurs se sont

spécialisés sur ces différentes phases de l'action publique, ce qui rend d'autant plus légitime de reprendre cette classification.

À partir de cette entrée séquentielle, nous proposons de découper cette partie en trois chapitres. Dans le chapitre 1, nous verrons comment les problèmes entrent sur l'agenda politique. Il n'existe pas de problèmes considérés naturellement comme politiques. La question devient alors celle de l'accès à l'agenda politique : comment un problème, à un moment donné, est perçu comme nécessitant l'attention des autorités politiques ? Dans le chapitre 2, nous envisagerons comment les décisions sont prises. Les travaux de politiques publiques soutiennent ici qu'il n'existe pas de décideur unique, mais un ensemble de protagonistes avec des priorités différentes. L'information n'est pas parfaite, mais limitée et différenciée en fonction des protagonistes. La décision est souvent ambiguë ; c'est un compromis instable entre des groupes d'acteurs concurrents. Enfin, dans le chapitre 3, nous analyserons la mise en œuvre des politiques publiques. Les travaux ont ici montré les écarts entre les objectifs définis et les réalisations. Dans la conclusion de cette première partie, nous reviendrons sur les intérêts et limites de cette heuristique de l'approche séquentielle.

Chapitre 1

Les processus de mise à l'agenda

L'analyse des politiques publiques doit d'abord comprendre les processus de mise sur agenda des problèmes, c'est-à-dire la façon dont certaines questions en viennent à requérir une intervention des autorités publiques. Si cette optique de recherche n'a recueilli en France qu'une attention modeste, elle a en revanche suscité un vif débat outre-Atlantique où elle a alimenté un renouvellement partiel des analyses. Après avoir défini ce que l'on peut entendre par agenda politique, nous verrons que les travaux portant sur ce point ont dans l'ensemble contribué à dénaturaliser l'image que l'on a du lien entre problèmes sociaux et action publique. Il n'y a pas de processus linéaire, mécanique, qui fait des problèmes sociaux des problèmes politiques. La mise sur agenda des enjeux est fonction de rapports de forces politiques, de logiques médiatiques, d'anticipations administratives, de pressions des intérêts organisés. Le processus d'accès à l'agenda est loin d'être automatique et une large partie des travaux s'est attachée à montrer les contraintes et restrictions qui pèsent sur la prise en charge de certaines questions par les autorités publiques. Mais ce point de vue, à son tour, a donné lieu à des critiques de la part d'auteurs qui ont montré le caractère fragmentaire et relativement ouvert des agendas.

Qu'est-ce qu'un agenda politique ? Éléments de définition

Un point de départ commode est la définition retenue par John Kingdon pour l'agenda gouvernemental : « La liste des sujets ou problèmes auxquels les acteurs gouvernementaux et les personnes évoluant à proximité du gouvernement accordent une sérieuse attention à un moment donné » (Kingdon 1995, p. 3). On peut aussi citer la définition que donne Philippe Garraud (1990 p. 27) : l'agenda politique est « l'ensemble des problèmes

faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions, qu'il y ait controverse publique, médiatisation, mobilisation ou demande sociale et mise sur le "marché" politique ou non ». De son côté, Frank Baumgartner définit l'agenda politique de façon un peu différente : « L'agenda politique est l'ensemble des problèmes qui sont l'objet de décisions et de débats au sein d'un système politique particulier à un moment donné » (2001, p. 288).

Agendas institutionnel et systémique

Ces définitions attirent l'attention sur deux dimensions différentes de ce que l'on peut entendre par agenda politique : d'une part les problèmes qui font l'objet de discussions publiques ; d'autre part les objets de préoccupations des autorités publiques. De ce point de vue, les précisions opérées par Cobb et Elder (1983, p. 14-15) sont particulièrement bienvenues. Ces derniers distinguent entre un agenda systémique* qui « englobe tous les enjeux et problèmes communément perçus par les membres de la communauté politique comme méritant l'attention publique » et un agenda institutionnel* qui recouvre « l'ensemble des items qui font explicitement l'objet de la prise en compte sérieuse et active des décideurs ». Alors que le premier est global, relativement abstrait et concerne les problèmes sociaux qui sont l'objet d'une préoccupation au sein de la communauté politique, le second est plus spécifique et relié à l'action des gouvernements dans la mesure où il regroupe les sujets qui figurent parmi les préoccupations quotidiennes des dirigeants. Si les deux s'entrelacent dans la réalité sociale et politique (et s'il est difficile de délimiter une frontière nette entre les deux types d'agenda... de même d'ailleurs qu'il est difficile d'évaluer à partir de quand on peut dire qu'un problème est perçu par la communauté politique comme méritant l'attention publique), ils ne recouvrent cependant pas les mêmes phénomènes : un problème reconnu comme méritant l'attention des autorités publiques n'est pas nécessairement construit en objet de politiques publiques. Cette distinction entre les types d'agendas conduit à une distinction essentielle : il peut très bien exister un processus de politisation, c'est-à-dire un processus d'accès d'un thème à l'espace public (avec un débat public autour de ses orientations, une prise en charge par les médias, etc.) sans que cela ne se traduise par une mise sur l'agenda au sens institutionnel. On peut ici donner l'exemple

des retraites en France. Si leur financement, dans un contexte de vieillissement démographique, est devenu une préoccupation centrale pour la population au début des années 1990, il n'a été que très ponctuellement présent sur l'agenda institutionnel, les gouvernements se montrant rétifs à se saisir d'un sujet risquant fort de les rendre impopulaires.

La dimension cognitive des agendas politiques

Les agendas comportent une dimension cognitive, au sens où ils sont investis par des savoirs et des représentations des problèmes sociaux. La mise sur agenda est indissociable d'un processus de délimitation et de hiérarchisation des problèmes, de distribution des responsabilités, de recherches de solutions. Le processus de mise sur l'agenda est donc aussi un processus de problématisation. Un exemple classique est celui de l'ivresse au volant (Gusfield 1981). À partir des années 1960 aux États-Unis, s'opère un renversement : le problème de la sécurité routière, traditionnellement conçu comme un problème d'équipement technique, est désormais abordé comme provenant principalement de la conduite en état d'ivresse de certains individus. Est créé à partir de cette époque une nouvelle catégorie particulièrement stigmatisée : le conducteur en état d'ivresse. Selon Gusfield, l'interprétation dominante consiste alors à renvoyer la responsabilité des accidents à un problème de responsabilité individuelle (celle de la conduite en état d'ivresse), alors que le problème pourrait être posé différemment : comme procédant de l'insuffisance des systèmes de transports collectifs aux États-Unis ou de la culture dominante qui valorise les loisirs et facilite la consommation d'alcool pour les adultes. Les agendas posent la question de la catégorisation des enjeux et problèmes pouvant faire l'objet de l'intervention des autorités publiques.

Autrement dit, une des dimensions centrales de l'activité politique consiste à définir les problèmes entrant sur l'agenda, ce que Rochefort et Cobb (1994) appellent « la politique de définition des problèmes » (the politics of problem definition). Ce processus se fait à l'entrecroisement des valeurs partagées dans une société, des savoirs professionnels mobilisés, des revendications des groupes d'intérêts, de l'information scientifique disponible et des contraintes de l'activité politique. Selon Rochefort et Cobb (1994), définir des problèmes consiste à décrire, à expliquer, à recommander et surtout à convaincre. Plusieurs enjeux traversent cette

activité qui est à la fois intellectuelle (interpréter le réel) et tactique (imposer ses vues à d'autres groupes sociaux) :

- la causalité : d'où vient le problème constaté ? C'est bien évidemment une question centrale dans la mesure où elle détermine la distribution des responsabilités. Un exemple classique est celui de la pauvreté : résultat d'un manque d'effort individuel ou collectif (ce qui correspond à l'interprétation conservatrice classique) ou d'une défaillance du système économique et social global (ce qui correspond à l'interprétation progressiste) ?
- la sévérité: est-ce un problème véritablement important, méritant d'être pris en compte sur un agenda surchargé? Ici, on peut donner l'exemple du réchauffement climatique, opposant ceux qui y voient un problème mondial central des prochaines décennies à ceux qui ont tendance à relativiser son importance;
- les populations concernées : quelles sont les populations affectées par le problème ? Il s'agit d'une dimension centrale, notamment pour les politiques impliquant un transfert monétaire. Quelles sont les perceptions sociales dominantes du groupe visé ? Ici, on trouve la question de la plus ou moins grande sympathie de la population vis-à-vis de certains groupes ;
- les solutions : quelles sont les solutions potentiellement mobilisables ?
 Trois dimensions sont ici centrales : est-ce que les solutions sont réellement disponibles, autrement dit peut-on les mettre en œuvre effectivement ou s'agit-il d'interventions peu crédibles ? Est-ce que les solutions sont acceptables socialement, autrement dit sont-elles compatibles avec les valeurs dominantes au sein d'une société donnée ? Est-ce que les solutions sont abordables (ce qui pose, en période de restrictions fiscales, la question de l'efficience des solutions proposées) ?

Des problèmes aux politiques : les processus de mise à l'agenda

L'idée générale au cœur des travaux sur la mise à l'agenda est donc de remettre en cause la « naturalité » des problèmes publics, c'est-à-dire l'idée que certains problèmes requerraient nécessairement, par essence, l'intervention des autorités politiques. Ce que mettent en avant ces travaux,

c'est le rôle des acteurs qui portent certains enjeux, tout comme certains dispositifs ou contextes qui favorisent la prise en compte des problèmes par les institutions. C'est de l'existence d'une *issue* (c'est-à-dire d'un enjeu conflictuel entre plusieurs groupes) que naissent généralement les processus de mobilisation associés à la mise sur agenda. Ce sont des processus que les Anglo-Saxons ont qualifiés d'*agenda setting**, c'est-à-dire « le processus par lequel les décideurs apprennent sur de nouveaux problèmes, leur donnent de l'attention et mobilisent leurs organisations pour y répondre » (Nelson 1984, p. 25). Nous commencerons par indiquer différents modes d'accès aux autorités publiques, avant de donner quelques exemples concrets de mise à l'agenda.

Cinq modèles de mise à l'agenda

On doit à Garraud (1990, p. 32-38) une tentative de systématisation en cinq modèles des différents processus pouvant conduire à une mise sur agenda institutionnel des problèmes publics :

- le modèle de la mobilisation, qui repose sur l'action de groupes organisés porteurs d'intérêts socio-professionnels et/ou d'une revendication plus idéologique : la mise sur agenda résulte d'une mobilisation politique extérieure au gouvernement. Des groupes sociaux se saisissent d'une thématique et cherchent à obliger le gouvernement à agir. On peut ici donner l'exemple des mobilisations pour les droits civiques au cours des années 1960 aux États-Unis ou contre le nucléaire dans les années 1970 dans plusieurs pays européens ;
- le modèle de l'offre politique qui désigne l'action d'organisations politiques se saisissant d'un thème en raison de sa rentabilité politique supposée : c'est la compétition politique qui est le moteur de la mise sur agenda. Des forces politiques opposées (ou une seule, qui pousse les autres à se positionner) s'emparent d'un sujet qui devient ensuite un objet de politiques publiques. On peut ici penser aux questions de l'insécurité ou de l'immigration reprises par les partis politiques dans leurs campagnes électorales, contribuant à en faire une priorité d'action gouvernementale;
- le modèle de la médiatisation, dans lequel les médias jouent un rôle autonome, en imposant certains champs d'action au gouvernement. Stricto sensu, cette logique de médiatisation suppose que les médias

ont une fonction centrale dans le déclenchement de certaines affaires. On peut ici citer l'exemple du *Rainbow Warrior* en 1985, lancée par le journal *Le Monde*, dans la mesure où cette affaire a eu, outre les effets sur la vie politique, des répercussions sur la redéfinition des missions de la direction générale de la sécurité extérieure. *Lato sensu*, les exemples de situations où l'amplification médiatique de certains phénomènes sociaux conduit à leur prise en compte par les autorités publiques pourraient être multipliés : que l'on songe ici aux phénomènes de pédophilie ou de scandales de santé publique, les médias sont une véritable caisse de résonance de mobilisations sociales et politiques ;

- le modèle de l'anticipation (également qualifié par Garraud de « mobilisation par le centre »), dans lequel les acteurs politico-administratifs jouent un rôle central en s'autosaisissant de certaines questions. À la différence du modèle de l'offre politique, cette mise sur agenda ne suppose pas nécessairement qu'une question soit devenue objet de compétition politique. Ce qui est beaucoup plus important ici, c'est la question des savoirs et croyances mobilisés par les fonctionnaires et les experts à l'intérieur des arcanes gouvernementales. On peut ici citer la mise en place des politiques de lutte contre le tabagisme ou contre l'insécurité routière en France au cours des années 1960 et 1970 dans la mesure où ces politiques résultent d'abord et avant tout de mobilisations internes à l'appareil d'État;
- le modèle de l'action corporatiste silencieuse, qui repose sur l'action de groupes organisés auprès des gouvernements sans controverses et conflits publics (contrairement au modèle de la mobilisation). Les groupes organisés se mobilisent discrètement auprès de segments de l'administration avec lesquels ils entretiennent des relations proches pour faire prendre en compte un problème précis. En matière d'armement, par exemple, un certain nombre de travaux tendent à souligner les complicités qui existent entre industriels et personnels administratifs qui conduisent à la mise sur agenda de certains programmes militaires.

Des processus mixtes : quelques illustrations

Les distinctions entre ces différents modèles sont éclairantes dans le sens où elles permettent de mieux comprendre les facteurs et dynamiques multiples susceptibles de conduire à une mise sur agenda des problèmes publics. Les processus concrets ont toutefois tendance à combiner plusieurs de ces dynamiques. Ces modèles présentent donc un caractère idéal-typique, permettant de mettre en évidence des traits saillants de certains processus sociaux, alors que les processus réels sont bien plus complexes et mixtes.

La maltraitance d'enfant (child abuse) aux États-Unis

« Comment la maltraitance d'enfants, petite préoccupation réservée à des organisations de charité, est devenue un problème d'intervention sociale mobilisant des millions de dollars? » se demande Nelson (1984, p. 2). La maltraitance peut être vue comme un problème privé, interne aux familles, ou un délit, nécessitant l'intervention des autorités publiques. Après avoir été enjeu de débat au cours des années 1870, cette question est redécouverte au milieu des années 1950, à une époque marquée par des préoccupations pour l'équité et la justice sociale dans la société américaine. Dans ce contexte général, la reconnaissance du problème de la maltraitance résulte de dynamiques entrelacées. Les dynamiques bureaucratiques, expertes, médiatiques et politiques se combinent et s'alimentent.

Au début des années 1950, le département d'État « social, éducation et santé » commence à se soucier de ce problème, à un moment où l'on note une sensibilité accrue sur ces questions de la part de professionnels (et notamment de pédiatres). Le financement de ces recherches par le département d'État et le regain d'intérêt professionnel aident à la constitution d'une expertise professionnelle sur la question de l'abus (maltraitance) d'enfants (sur ses causes, ses formes, son comptage). Cette question devient ensuite objet d'intérêt médiatique. Entre 1950 et 1980, le nombre d'articles consacré à l'abus augmente très sensiblement, la très large majorité d'entre eux étant publiés après 1962. Contrairement à une interprétation selon laquelle les médias auraient simplement contribué à « sensationaliser » la question, Nelson montre que le contenu des articles journalistiques consiste à diffuser des travaux scientifiques à un public généraliste. Le lien entre les professionnels et les médias est ici essentiel : la publication d'un article en 1962, dans The Journal of American Medical Association (« Le syndrome de l'enfant battu »), est reprise d'abord dans la presse professionnelle, puis dans la presse généraliste. La mobilisation des États fédérés prolonge ces mobilisations bureaucratiques, expertes et médiatiques au niveau fédéral. Entre 1963 et 1967, l'ensemble des États se dote de lois rendant obligatoire de rapporter les cas d'abus. Le Congrès s'en saisit plus tardivement, sur l'initiative d'un sénateur, le président démocrate du sous-comité pour l'enfance et la jeunesse, Walter Mondale. Adoptant une attitude pragmatique afin d'obtenir le soutien des différentes composantes du Sénat, il parvient à faire adopter une loi en 1974 : la loi sur la prévention et le traitement de l'abus d'enfants (qui autorise des dépenses pour la prévention et le traitement, établit un Centre national pour l'abus d'enfant et détermine des standards fédéraux). Nelson met en évidence l'importance du traitement politique du problème : celui-ci a été d'abord et avant tout défini comme un problème de déviance individuelle liée à une maladie, définition qui rendait le traitement de l'abus plus acceptable socialement (« la médecine voit la maladie comme quelque chose d'individuel [...], ce qui rend cette construction médicale consonante avec l'approche américaine individualiste pour résoudre les problèmes », 1984, p. 18).

Cet exemple éclaire trois aspects des processus de mise à l'agenda. Il attire l'attention, d'abord, sur l'importance des dynamiques entremêlées (bureaucratique, experte, médiatique, politique). Il souligne, ensuite, la combinaison entre des aspects structurels (le contexte idéologique, favorable à l'équité et la justice sociale) et des facteurs plus contingents (le rôle joué par des leaders politiques, comme le sénateur Mondale). Il met en évidence, enfin, que la mise sur agenda se traduit également par une construction particulière du problème (en l'occurrence comme un problème de déviance individuelle).

L'émergence des problèmes dans le champ politique : le Sida en France

L'ouvrage collectif dirigé par Pierre Favre se donne une mission claire : comprendre « par quels cheminements et selon quelles logiques, une maladie [le Sida], née d'un virus jusqu'alors inconnu, acquiert une existence sociale multiforme et se voit considérée par le champ politique comme relevant de son domaine d'intervention » (Favre 1992, p. 5). En 1981, la maladie apparaît. En 1987, elle devient objet de débats politiques et de décisions publiques. L'objectif de l'ouvrage est d'analyser le passage de l'un à l'autre, c'est-à-dire l'émergence de ce problème dans le champ politique. Selon Favre, cette dimension, essentielle, repose sur un double critère : toute déclaration dans le champ politique entraîne des réactions dans d'autres secteurs du champ ; ce problème est évoqué simultanément dans une multiplicité de sites politiques (parlement, partis, gouvernement, etc.).

En 1986, la ministre de la santé déclare le Sida « cause nationale ». En 1987, les déclarations politiques se succèdent, des rapports parlementaires sont engagés, les questions écrites et orales au parlement se multiplient. La première campagne démarre en 1987, autour de l'usage du préservatif. La vente des seringues pour les toxicomanes est autorisée en 1988. En 1988, sont mis en place un Conseil national du Sida et une Agence nationale de la recherche sur le Sida pour l'orientation des recherches.

Rendre compte du processus d'émergence du Sida demande de restituer le long silence (jusqu'en 1985) autant que le hourvari qui va suivre. Le relatif mutisme politique des premières années s'explique : c'est un domaine sur lequel on compte peu de connaissances et qui fait l'objet de controverses internes au monde médical ; c'est également une maladie qui fait peu de morts, et c'est enfin un sujet difficile politiquement car ce sont essentiellement des homosexuels qui en sont victimes. « Le champ politique joue donc la prudence » (Favre 1992, p. 35). Il faut ajouter que certains groupes font appel à l'État mais ils sont rares (groupes d'hémophiles, demandes de crédit par des chercheurs), et pendant longtemps, d'autres demeurent rétifs à l'intervention de l'État (médecins et associations d'homosexuels qui cherchent à tenir le politique à l'écart). Les médias, quant à eux, ne font que répercuter des messages dont ils ne maîtrisent pas véritablement l'origine. Du côté des acteurs politiques, la forte concurrence électorale du milieu des années 1980 conduit à la prudence. Par exemple, le gouvernement socialiste avant 1986 s'abstient d'abroger deux lois qui interdisent la promotion publique des préservatifs et la vente de seringues.

Quels sont, alors, les facteurs de mise sur l'agenda institutionnel pour cette question ? À vrai dire, il existe avant 1987 en France des mobilisations visant à faire reconnaître le Sida comme un problème public. La direction générale de la santé soutient des initiatives de médecins pour recueillir des données épidémiologiques ; elle produit en 1983 deux recommandations (dont l'une, restée sans effet, demande aux centres de transfusion sanguine d'administrer un questionnaire aux donneurs de sang pour éviter les groupes à risque). Dans le milieu homosexuel, c'est avec l'émergence de l'association Aides, au milieu des années 1980, que s'effectuent les premières mobilisations (notamment autour de l'affirmation du droit des patients face au pouvoir médical). Mais le changement des connaissances épidémiologiques va jouer un rôle décisif : le problème du Sida n'est pas réservé à des segments très identifiés de la population (qui

plus est relativement stigmatisés socialement) mais constitue un risque pour l'ensemble de la population. Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980 que les acteurs politiques commencent à se saisir du dossier. En 1986, la mobilisation du Front national sur ces questions (lequel propose notamment l'isolation des porteurs de virus dans des « sidatoriums ») provoque une contre-mobilisation politique et sociale ; c'est ainsi notamment que le gouvernement réserve la compétence concernant les politiques du Sida au niveau national (pour éviter que le dossier puisse être manipulé par les élus locaux du Front national).

La mise en politique des déchets nucléaires

Le dernier exemple concerne la mise sur agenda de la question des déchets nucléaires, en nous appuyant sur les travaux de Yannick Barthe (2006). Ce dernier propose un questionnement un peu décalé par rapport à la logique d'agenda, dans la mesure où il s'intéresse principalement, dans une problématisation inscrite dans la sociologie des sciences, à la question de l'irréversibilité technique (c'est-à-dire comment une solution peut ne plus faire l'objet de discussions autres que techniques). Mais son raisonnement demeure intéressant pour notre propos : en suivant la carrière du problème « stockage des déchets nucléaires », Barthe montre comment le problème a fait l'objet d'un processus d'irréversibilisation, la solution de l'enfouissement étant retenue et les experts discutant des meilleurs modes de mise en œuvre, avant d'être reproblématisé à partir de la fin des années 1980. La question posée dans son travail est la suivante : « comment un problème peut-il être présenté comme "discutable" alors que plus rien ne semblait pouvoir être discuté ? D'un mot : comment les irréversibilités techniques peuvent être "mises en politique" » ? (2006, p. 6). En fait, la question du stockage des déchets nucléaires est présente sur l'agenda des autorités publiques depuis les années 1960. Seulement, dans un premier temps, c'est vers la solution de l'enfouissement des déchets que converge progressivement l'ensemble des avis experts. Dès lors, les efforts se concentrent sur les modalités techniques de mise en œuvre de cette solution et son acceptabilité par la population. Mais cette solution fait l'objet de contestations fortes à la fin des années 1980, lorsque les expérimentations d'enfouissement des déchets nucléaires commencent à être conduites. Le gouvernement, à l'époque dirigé par Michel Rocard, change alors de position, choisissant de rouvrir le débat autour des options de stockage des déchets. Le problème se déplace alors : tandis qu'il était jusque-là confiné dans des instances techniques de traitement, il revient sur la scène politique. Plus précisément, il est pris en charge par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST) qui effectue un travail d'audition au cours duquel se trouve remise à plat la question du stockage des déchets nucléaires. Ce travail aboutit à une loi adoptée en décembre 1991 dont la caractéristique principale est qu'elle remet à plus tard la question du choix définitif en matière de traitement des déchets ; c'est une loi qui correspond à ce que Barthe appelle une « prise d'indécision » (p. 126). Cette prise d'indécision consiste à rouvrir les possibles, à rendre discutable ce qui ne l'était plus. Barthe parle à ce propos de processus de « défatalisation » (p. 211).

Comment expliquer ce déplacement du problème, des instances techniques vers les instances politiques, ce que l'on appellera ici le retour sur l'agenda politique de la question du stockage des déchets nucléaires ? Ici encore, les explications font appel à différents facteurs. D'abord, dans les quatre départements ayant fait l'objet d'expérimentations pour la future mise en place de sites d'enfouissement, des mobilisations de riverains se sont fortement opposées aux projets. Mais les acteurs politiques ont également joué un rôle considérable. Le premier ministre déclare en 1990 un moratoire sur les expérimentations. Les parlementaires de l'OPECST vont réaliser un travail d'audition décisif, en jouant la « prudence » et « la candeur » (p. 103), remettant en cause les options considérées jusque-là comme indiscutables. Leur rapport, puis la loi qui suit, marquent en fait une rupture dans le traitement du problème. Autrement dit, plutôt que de renvoyer le problème à une instance technique, le politique s'en saisit véritablement. Cette nouvelle approche du problème par le pouvoir politique est bien évidemment indissociable de la montée en puissance d'un vote écologiste menaçant pour les forces politiques installées (et notamment le parti socialiste). Surtout, ce que souligne Barthe, c'est le caractère autorenforçant de ce processus : de nouveaux acteurs politiques (les élus locaux), militants (les associations environnementalistes), scientifiques (les chercheurs du CNRS) entrent dans le jeu, ce qui contribue à redéfinir les scénarios possibles. Mais ce que montre aussi l'analyse de Barthe, c'est que la question de l'agenda ne se pose pas indépendamment des autres phases de l'action publique : les phases de mise sur l'agenda, de décision, de mise en œuvre ne sont pas toujours aisées à démêler. En l'occurrence,

la mise sur agenda du problème émerge alors que la question fait l'objet d'un traitement de la part des autorités publiques depuis des années et que toute une série de décisions ont déjà été prises.

Il ressort des analyses qui précèdent que les logiques de mise sur agenda combinent plusieurs processus : offre politique, prisme bureaucratique, pression médiatique et mobilisation sociale sont susceptibles de peser sur la transformation des problèmes sociaux en problèmes politiques. Il est également important de resituer ces processus dans les transformations plus générales des sociétés analysées : la mise à l'agenda des abus d'enfants, par exemple, s'inscrit dans la phase progressiste de la politique américaine des années 1960. Si le contexte historique joue un rôle important, il faut également souligner le poids des crises, des scandales, des faits marquants et imprévus dans les processus de mise à l'agenda. Les scandales révélés par les journaux en matière de maltraitance d'enfants ou l'affaire du sang contaminé pour le Sida constituent quelques-uns de ces exemples imprévus qui troublent l'ordre habituel des relations sociales et peuvent favoriser l'inscription sur l'agenda gouvernemental de certaines thématiques. Ces incidents correspondent à ce que certains auteurs ont qualifié d'« événement marquant »* (focusing event), c'est-à-dire un événement soudain qui génère l'attention du public sur certains problèmes publics (Birkland 1997). Que l'on songe à des catastrophes écologiques (le naufrage de l'Exon Valdez dans l'Alaska ou du *Prestige* à l'approche des côtes de Galice), à des événements mettant en cause les forces de l'ordre (émeutes suite à des interventions policières, scandales suite à la révélation de phénomènes de corruption policière), ces différents incidents focalisent pendant une période réduite l'attention de différents publics, et rendent particulièrement saillants certains enjeux (par exemple, l'usage excessif de violence par les forces de police à l'égard des minorités ethniques).

Les agendas entre contrôle et ouverture

Aborder l'action publique à partir d'une perspective d'agenda permet de mettre en lumière les logiques de pouvoir, les obstacles culturels et les freins institutionnels qui empêchent certains sujets d'être pris en compte par les autorités publiques. Une partie non négligeable des travaux sur les processus de mise à l'agenda a d'ailleurs consisté à réfuter l'un des postulats

sur lesquels reposent les analyses pluralistes, à savoir que la compétition entre les groupes sociaux permet un équilibre entre les différents intérêts. Les auteurs qui commençaient à travailler sur les questions d'agenda dans les années 1960 ont cherché à démontrer, au contraire, que les agendas politiques sont sélectifs, hiérarchisés, et qu'ils reflètent le déséquilibre des rapports de pouvoir au sein des sociétés contemporaines. Nous verrons cependant que cette dernière perspective a fait l'objet de critiques importantes.

Les différentes faces du pouvoir

Ce sont sans doute les travaux de Bachrach et Baratz (1962) qui incarnent le plus fortement cette perspective. Dans un article au titre célèbre (The two faces of power), ils soulignaient que c'est dans la capacité des élites à ne pas inscrire certains sujets à l'agenda politique, à restreindre l'éventail des enjeux pris en considération, que se révélait la seconde face du pouvoir (voir encadré 1). Plutôt que de se demander, à l'instar des pluralistes*, si quelqu'un gouverne (c'est-à-dire oriente la décision), ils proposaient de fixer comme objectif initial de recherche de comprendre l'existence de biais au sein des institutions analysées et de se demander à quels groupes d'acteurs profitent ces biais institutionnels. Ces biais (par exemple certaines règles incitant au statu quo, comme la règle de l'unanimité dans certains comités) favorisent les problèmes sûrs (safe issues) faciles à traiter plutôt que les décisions importantes ayant des effets potentiellement radicaux. Plusieurs recherches se sont inscrites dans ce sillage. Crenson (1971), par exemple, dans un travail portant sur les réactions municipales face à la pollution de l'air concluait à la négligence municipale. La ville de Gary qu'il étudie est en effet dominée par un gros pollueur, l'US Steel, qui n'intervient pas directement dans l'activité politique, mais qui, par sa seule réputation, parvient à limiter le type d'enjeux pris en compte par les acteurs politiques. Dans une formulation très proche de Bachrach et Baratz, Crenson soutenait que le pouvoir consistait non seulement à ne pas résoudre certains problèmes mais aussi, tout simplement, à éviter qu'ils soient pris en compte par le système politique.

Ces travaux consistent donc à montrer le caractère conservateur, culturellement et économiquement déterminé, des agendas politiques. Les agendas sont conservateurs, au sens où les questions déjà existantes sont privilégiées par les décideurs. Les sujets habituels ou revenant de façon récurrente ont un avantage par rapport aux nouveaux parce que les décideurs les connaissent et

Encadré 1. Les trois faces du pouvoir.

La question du pouvoir* est l'un des thèmes classiques de la science politique. Dans les années d'après-guerre, l'un des débats clés de la science politique a été la discussion autour des différentes faces du pouvoir.

La première conception, la plus classique, a été formulée par les pluralistes et plus précisément par Robert Dahl (1957), qui reprend une formulation de Max Weber : A a du pouvoir sur B, si A peut obtenir de B de faire quelque chose qu'il n'aurait pas fait autrement. Ce pouvoir s'exprime notamment lors des conflits d'intérêts entre des individus ou des groupes d'individus. Une telle conception du pouvoir comporte plusieurs caractéristiques : le pouvoir est associé à des comportements individuels, il s'exerce lors d'interactions entre individus et l'étude du pouvoir est centrée sur le système de décision.

Bachrach et Baratz (1962) proposent quelques années plus tard une autre définition (la seconde face du pouvoir*), reprochant à la conception de Dahl de ne s'attacher qu'aux manifestations les plus visibles de l'exercice du pouvoir. Selon eux, le pouvoir a plusieurs faces, et se centrer uniquement sur le processus de décision néglige la capacité qu'ont les élites d'éviter que certains sujets entrent sur l'agenda. L'art de la politique consiste alors à laisser les sujets gênants en dehors de l'agenda, quitte à faire des concessions sur des sujets secondaires. Dès lors, ces auteurs estiment essentiel de comprendre les relations informelles de pouvoir plutôt que les seuls processus formels de décision et de distinguer l'importance respective des différents enjeux pris en compte par le système décisionnel (le présupposé implicite étant que les élites se concentrent véritablement sur le filtrage des enjeux les plus importants pour les tenir à l'écart de l'agenda).

Enfin, un troisième auteur, le Britannique Steven Lukes (1974), adopte une lecture encore plus critique de l'exercice du pouvoir. À partir d'une critique de Bachrach et Baratz, dont il estime qu'ils sont trop proches encore de la lecture pluraliste, il propose une conception tridimensionnelle du pouvoir (la troisième face du pouvoir*), dans laquelle les deux premières faces sont subsumées par une troisième : la capacité des élites à façonner les préférences des autres acteurs. Inspiré par la conception gramscienne (du nom du philosophe marxiste italien, Antonio Gramsci, qui insistait sur les logiques d'imposition symbolique) de la société, il considère que le pouvoir consiste à influencer idéologiquement les acteurs pour les conduire à ne pas être capables de percevoir leurs propres intérêts.

sont conduits à retenir des priorités dans un agenda qu'ils estiment souvent surchargé. Les agendas reflètent ensuite les normes culturelles dominantes au sein d'une société. Les élites décident en fonction de normes, valeurs et codes propres à une société donnée. Ces filtres culturels délimitent ce qui peut être traité (ou non) par les autorités politiques. Cobb et Elder (1983) donnent l'exemple des aides de l'État fédéral en matière d'éducation, qui sont longtemps restées illégitimes dans l'univers politique américain. On pourrait bien évidemment citer également les questions ayant trait à la régulation familiale (de l'avortement au mariage homosexuel en passant par l'adoption par des couples homosexuels). Les agendas privilégient enfin les intérêts économiques et sociaux dominants. Il y a un mode de fonctionnement du système politique relativement stable qui accorde une légitimité différentielle au profit de certains groupes sociaux. Cobb et Elder (1983) considèrent ainsi qu'une proposition avancée par un groupe d'hommes d'affaires pour améliorer la circulation en ville recevra plus d'attention qu'une contre-proposition portée par des habitants des ghettos du centre-ville en faveur de transports publics plus développés.

La perspective ici établie est claire : ce sont les valeurs culturelles et les intérêts dominants au sein d'une société qui façonnent les agendas politiques. Les questions retirées ou écartées de l'agenda le sont parce qu'elles ne sont pas conformes aux intérêts socio-économiques ou aux normes culturelles en vigueur dans une société donnée. On verra que cette approche fera l'objet de critiques sérieuses au cours des années 1980, mais il faut d'abord préciser l'affinement analytique dont elle a fait l'objet.

Les stratégies de déni d'agenda

On doit à Roger W. Cobb et Morton H. Ross une tentative postérieure de systématisation analytique – et d'affinement – des stratégies de déni d'agendas (1997). En s'appuyant sur des études de cas états-uniens portant sur l'activité régulatrice des agences fédérales, ils montrent le rôle, les motifs et les tactiques des groupes défavorables à l'entrée sur l'agenda politique de certains problèmes.

Les groupes susceptibles de s'opposer à ce qu'un enjeu particulier soit mis sur l'agenda sont de deux types : les acteurs politico-administratifs et les groupes lésés. Les premiers ont potentiellement plusieurs motifs de ne pas inscrire une question sur l'agenda : l'impression d'avoir un agenda surchargé

(« l'assiette est déjà pleine », 1997, p. 17), des oppositions idéologiques au groupe porteur de la cause, un manque de confiance dans la qualité des informations que celui-ci peut fournir, une préférence pour les problèmes habituels, des contraintes de la temporalité politique, etc. Pour ce qui est des seconds, généralement, leur mobilisation naît à l'entrecroisement de deux dimensions : l'une est matérielle (dans les politiques environnementales, par exemple, les intérêts économiques se mobilisent pour défendre de l'argent et des emplois), l'autre est identitaire (dans de nombreuses politiques relatives aux mœurs, du Sida à l'avortement en passant par la prière dans les écoles où les controverses concernent des enjeux non matériels). Cette mobilisation peut aussi être le fait de groupes qui étaient jusque-là considérés comme les « propriétaires » d'un problème (les experts du nucléaire par exemple au cours des années 1960 et 1970 ou les médecins sur les questions de santé pendant une large partie du XXe siècle).

Les mobilisations conduisant à un déni d'agenda se fondent bien souvent sur des logiques culturelles et symboliques plus qu'utilitaires. Cobb et Ross distinguent plusieurs types de stratégies (voir encadré 2).

Selon Cobb et Ross, les stratégies les plus souvent utilisées sont les stratégies à moyen coût, les stratégies à haut coût notamment étant largement délaissées. C'est un point essentiel de leur recherche : les conflits autour des agendas ne se traduisent que très rarement par la violence et plus par la négociation politique. Ils insistent notamment sur les stratégies d'apaisement symbolique (symbolic placating strategies) utilisées par les gouvernements : les griefs sont reconnus mais c'est plus la manière de traiter le problème qui devient un enjeu de conflit. Par exemple, les gouvernements peuvent laisser penser qu'ils traitent le problème en se concentrant sur une partie seulement de celui-ci : dans les années 1970, la Commission « sécurités et échanges » (Securities and exchange Commission, organisme de réglementation et de contrôle du marché financier américain), devant les critiques qui lui étaient faites, a multiplié les procédures, mais sur des aspects secondaires des critiques, afin de se donner l'image d'une agence activiste pour régler les problèmes de régulation de l'économie. Un autre moyen est de créer une commission pour étudier le problème : si dans certains cas, la création d'une telle instance peut servir à renouveler les alternatives, dans d'autres il s'agit seulement de calmer la fureur et de légitimer la définition dominante du problème. Dans le cas de l'hormone de croissance de la viande bovine, la Food and

Encadré 2. Les stratégies de déni de l'agenda selon Cobb et Ross.

Stratégies à bas coût : non-reconnaissance d'un problème (notamment pour les problèmes de santé publique, en arguant de l'absence d'indicateurs probants), refus de reconnaître les groupes qui poussent un enjeu (en ne leur accordant pas le statut d'interlocuteur valable).

Stratégies à moyen coût. Attaque : discréditer l'enjeu lui-même (en le caractérisant de faux problème) et le groupe qui le porte (en questionnant l'honnêteté, la morale, voire le patriotisme des leaders).

Stratégies à moyen coût. Apaisement symbolique : coopter les leaders, faire l'exemple (traiter seulement une partie du problème), créer une commission (qui permet de retarder le traitement du problème, en espérant que d'autres priorités seront apparues au moment de la remise du rapport), repousser toute intervention à plus tard (le grief est valable, mais ce n'est pas le moment pour agir), se prévaloir du passé (en opposant la liste de ses actions passées pour lutter contre le problème).

Stratégies à haut coût : menacer de boycott économique, de sanctions électorales (menacer des élus de non-réélection si un enjeu est inscrit sur l'agenda), de suites légales ou même de violences physiques.

Drug Administration multiplia les conférences publiques avec des experts sanitaires, conférences qui ont, *in fine*, permis d'enterrer les propositions alternatives qui lui étaient opposées.

Insistant sur les dimensions identitaires des conflits, Cobb et Ross concluent en soulignant que le succès ou l'échec des stratégies d'accès à l'agenda sont moins dépendants des ressources matérielles que des ressources symboliques et culturelles, c'est-à-dire de la capacité à définir les situations, à délimiter l'espace d'action légitime des gouvernements, à faire usage de symboles qui ont un écho dans le reste de la population. Bref, le déni d'agenda se produit quand une action proposée ne parvient pas à changer les vues globales et les identités existantes.

Les dynamiques d'ouverture des agendas

Les perspectives précédentes, qui insistent sur les stratégies de blocage, ont été contestées de différentes façons. Les travaux conduits dans une perspective d'agenda setting ont au contraire montré le caractère dynamique des agendas.

Baumgartner et Jones et l'équilibre ponctué

Dans le contexte américain, Baumgartner et Jones (1993) ont montré que, sur la moyenne durée (principalement les 45 années suivant la Seconde Guerre mondiale), la multiplicité des points d'accès aux autorités publiques (agences du gouvernement fédéral, congrès, gouvernements locaux, tribunaux, etc.) a permis la prise en compte de nouvelles thématiques, en multipliant les « oreilles » des acteurs publics. Pour rendre compte de ce phénomène, Baumgartner et Jones développent l'idée de *venue shopping**, pour désigner l'activité de ces groupes cherchant à défendre leurs intérêts auprès des interlocuteurs institutionnels les plus à même de leur apporter un soutien.

Baumgartner et Jones mettent en évidence, à partir d'études de cas (sur la politique nucléaire civile, les pesticides, la sécurité automobile, les politiques fédérales en direction des villes et les politiques du tabac), comment les préoccupations du gouvernement américain ont changé, sous l'effet de l'activité des médias, d'activistes, d'experts dissidents, mais aussi des transformations de coalitions politiques. On peut reprendre deux de leurs exemples : la politique du nucléaire civil et la politique fédérale en direction des villes. Pour la politique du nucléaire civil, si, au début des années 1950, c'est un faible nombre d'acteurs (Agence à l'énergie atomique, industries intéressées, commissions du Congrès) qui est impliqué, les années 1960 et 1970 sont marquées par une expansion du problème (issue expansion): de nouveaux acteurs, les groupes environnementaux, entrent en jeu et profitent des savoirs de certains experts dissidents, alertent les médias et attirent l'attention du politique. Si l'agenda de la politique nucléaire, dans les années 1950, était principalement axé autour de l'autosuffisance énergétique, les années 1970 voient se renverser cette préoccupation : la question dominante devient alors : comment assurer la sécurité de l'usage de l'énergie nucléaire? Dans le cas de la politique du gouvernement fédéral en direction des villes, au début des années 1960, la présidence démocrate interventionniste met au centre des priorités l'amélioration des conditions de vie. La plus grande visibilité des problèmes raciaux et de pauvreté, les changements dans l'opinion publique (avec une préoccupation grandissante pour l'aspect social plutôt qu'économique dans les politiques domestiques) ont conduit à la mise sur l'agenda fédéral des « problèmes des villes », ce qui s'est traduit par une multiplication des programmes fédéraux en leur direction. Mais cette dynamique est ensuite cassée par le gouvernement Reagan qui retire cette question de l'agenda (au nom d'une conception plus restrictive de l'intervention de l'État fédéral).

Plus généralement, Baumgartner et Jones (1993) développent une conception des politiques américaines comme caractérisées par un équilibre instable ou ponctué* (punctuated equilibrium). Selon eux, les politiques sont caractérisées par de longues périodes de stabilité, associées à des relations réglées entre un nombre limité d'acteurs, et par de courtes périodes de changement, qui redéfinissent les cartes et les items qui retiennent l'attention des gouvernements. Si leur propos déborde des seules questions d'agenda (dans la mesure où ils se soucient des conséquences institutionnelles des changements d'agenda), ils expliquent que ces phases de changement rapide sont marquées par une grande fluidité et ce qu'ils appellent des effets retours positifs* (positive feedbacks) : les éléments de changements s'entrelacent pour provoquer des transformations importantes dans l'agenda politique des images du problème et des structures institutionnelles ; « chaque action génère de façon disproportionnée des réponses larges, ce qui fait que le changement s'accélère » (1993, p. 236). Pour le nucléaire civil, par exemple, les changements s'enchaînent et s'autorenforcent pour mettre fin à la logique de monopole précédente : les activistes parviennent à utiliser les experts, à convaincre les médias, à gagner devant les tribunaux ce qui a des effets en chaîne sur les acteurs politiques, mais également sur les marchés financiers.

Kingdon et les logiques de courants

Les questions que Kingdon (1995) pose sont les suivantes : comment les acteurs politiques définissent-ils leurs sujets prioritaires ? Pourquoi certains sujets prennent-ils de l'importance alors que d'autres sont négligés ? Pourquoi certaines alternatives reçoivent-elles plus d'attention que d'autres ? Kingdon ne limite donc pas son intérêt à la mise sur agenda des problèmes mais traite également de la spécification des alternatives, c'est-à-dire des cheminements par lesquels les décideurs choisissent entre plusieurs alternatives. Pour comprendre pourquoi certains problèmes prennent de l'importance sur les agendas des autorités gouvernementales alors que d'autres disparaissent, il met en évidence trois courants différents :

 le courant des problèmes : une première influence sur les agendas peut résulter de la marche inexorable de certains problèmes. Il peut s'agir de crises, de désastres qui attirent l'attention du public et des décideurs. Ces événements marquants* (focusing event) peuvent être des crashs aériens (attirant l'attention sur le manque de sécurité des transports aériens), des catastrophes alimentaires, etc. Mais la pression des problèmes peut également résulter d'un changement dans un indicateur reconnu comme fiable : l'augmentation des dépenses dans un secteur précis d'action publique par exemple. Enfin, les acteurs gouvernementaux peuvent apprendre des programmes publics existants, par le biais d'évaluation ou de plaintes adressées par les usagers. C'est selon ces trois dynamiques (événements, indicateurs, évaluation) que la reconnaissance des problèmes peut conduire à des modifications de l'agenda;

- le courant des solutions : une deuxième raison pour laquelle des sujets peuvent entrer sur l'agenda est l'accumulation de savoirs ou l'adoption de solutions partagées par les spécialistes du secteur. Le développement d'une technologie, la diffusion de nouvelles théories scientifiques peut conduire à remettre en cause les politiques existantes. Ici, c'est plus l'existence de solutions, de propositions consensuelles qui devient le moteur. C'est ainsi par exemple que la propagation au cours des années 1960 de travaux d'économistes remettant en cause les bienfaits de la régulation a pu alimenter la mise sur agenda de la question de la régulation de certains secteurs (transports routier, aérien, fluvial, etc.);
- le courant politique : les changements au sein de l'univers politique sont des causes essentielles de mise sur l'agenda. L'arrivée d'une nouvelle administration suite à une alternance, un changement au sein de l'opinion publique, une nouvelle orientation doctrinale au sein des partis politiques, une mobilisation de groupes d'intérêts, pèsent sur l'entrée de nouveaux sujets au sein de l'agenda public. Une nouvelle administration peut, par exemple, être tentée de mettre en avant de nouvelles thématiques d'action (c'est ainsi, par exemple, avec l'administration Carter, qui, à partir de 1976, souhaite « getting government off your back »). Une opinion publique fortement conservatrice est de nature à limiter toute nouvelle initiative politique coûteuse (1995, p. 199).

Chacun de ces courants est relativement autonome : « Le processus [...] paraît hautement fluide et faiblement lié, des courants variés – problèmes, solutions et politiques – semblent flotter autour du gouvernement largement indépendants les uns des autres, et des changements d'ampleur émergent quand ces courants se joignent » (1995, p. xiii). Cette autonomie

des différents courants conduit Kingdon à souligner deux facteurs majeurs de changement des agendas : à l'occasion de fenêtres d'opportunité et/ou quand des entrepreneurs politiques interviennent.

Pour les fenêtres d'opportunité*, Kingdon pense ici par analogie avec les décollages spatiaux où les fenêtres désignent des moments propices au lancement parce que les planètes sont dans le bon alignement (p. 166). Qu'est-ce qu'une fenêtre dans les politiques publiques ? Ce sont des opportunités, furtives, pendant lesquelles ces différents courants peuvent être couplés, générant alors des changements politiques (et en l'occurrence des changements d'agendas). Kingdon montre notamment que les agendas sont fortement susceptibles de changer si existent des fenêtres de problèmes (problem windows) pendant lesquelles un nouveau problème apparaît. Pendant ces conjonctures, l'émergence soudaine de problèmes peut conduire à la réactivation de solutions déjà existantes. Il peut également exister des fenêtres politiques (political windows), qu'il s'agisse d'un changement électoral ou d'un lobbying vigoureux : sans que les courants des problèmes ou des solutions ne changent, de nouvelles opportunités peuvent apparaître pour modifier l'agenda gouvernemental.

Kingdon insiste également sur le rôle de ce qu'il appelle des « entrepreneurs politiques »*, susceptibles d'investir leurs ressources pour promouvoir une politique en échange de gains futurs (p. 179). Ces entrepreneurs peuvent pousser leurs préoccupations sur l'agenda, avancer leurs propositions pendant l'élaboration des décisions ou provoquer des couplages entre différents courants. Qu'ils soient acteurs politiques, activistes ou hauts fonctionnaires, ils jouent généralement sur trois ressources : ils ont un droit de parole (soit en raison de leur expertise, soit de leur représentativité, soit de leur position institutionnelle), des connexions politiques et sociales et s'inscrivent dans la durée.

Le fait que les courants doivent se rejoindre, que les fenêtres d'opportunité soient passagères et que certaines soient imprédictibles, conduit Kingdon à souligner le caractère relativement indéterminé des processus qu'il analyse (p. 206). L'accès à l'agenda, le succès de certaines alternatives, dépend de la rencontre fortuite de courants et de l'existence d'entrepreneurs politiques qui réussissent, parfois, à coupler ces courants de façon active. Mais le processus demeure plus probabiliste qu'aléatoire : il existe des dynamiques internes aux courants et des possibilités de couplages plus

ou moins rares, ce qui aide à comprendre pourquoi certains sujets ne sont jamais pris en compte par l'agenda. Le peu d'écho pour les idées socialistes aux États-Unis, par exemple, condamne quelque peu les possibilités de nationalisation des systèmes de transports.

Les travaux sur l'agenda ont donc pour objectif principal de comprendre comment et pourquoi certains problèmes en viennent à requérir l'attention des autorités gouvernementales. Ils restituent les processus au travers desquels certains problèmes sociaux deviennent des problèmes politiques. Ces processus sont très divers : dynamiques médiatiques, mobilisation bruyante (ou silencieuse) des groupes d'intérêts, logique de la compétition politique et anticipation des acteurs bureaucratiques se combinent.

Comme on a pu le voir, les travaux conduits sur les logiques d'agenda ont proposé des perspectives relativement contradictoires. Certains ont souligné les logiques de contrôle pesant sur les agendas : les agendas seraient stables, sélectifs, contrôlés par les élites politiques et administratives. Ces dernières emploieraient toute une série de tactiques pour éviter que certains problèmes soient pris en compte, révélant en cela, selon la célèbre formule de Bachrach et Baratz (1962), la seconde face du pouvoir. D'autres auteurs ont montré au contraire que les agendas sont susceptibles de changer soudainement, qu'ils présentent un certain degré de fluidité, et que différents facteurs peuvent se combiner pour expliquer ces transformations rapides des agendas. Les notions d'« équilibre instable », proposées par Baumgartner et Jones, ou de « fenêtre d'opportunité », proposée par Kingdon, ont permis d'attirer l'attention sur des moments brefs de changement rapide dans les priorités et l'attention des autorités publiques.

Ces travaux montrent également les limites d'une perspective uniquement centrée sur l'agenda : l'un (Kingdon) associe à la réflexion sur l'agenda des éléments d'analyse concernant la spécification des alternatives, les autres (Baumgartner et Jones) s'intéressent de façon privilégiée aux conséquences politiques associées à l'agenda. Ceci nous conduit à aborder les questions relatives à la décision.

Chapitre 2

La prise de décision : logiques et acteurs

On pense habituellement la décision* comme un processus rationnel où un décideur public évalue les meilleures options possibles et effectue un choix optimal. C'est l'image du décideur public rationnel qui domine. Une telle figure est bien évidemment valorisée socialement : le décideur est un acteur clé, il fait des choix politiques et engage l'avenir des sociétés. Les récits journalistiques et les fresques historiques sont remplis de ces histoires où des hommes providentiels parviennent à dénouer une situation bloquée. Les lois portent fréquemment le nom du député ou du ministre qui en ont été à l'initiative. Ces effets sont renforcés par le fait que la décision est un moment dramatique, tendu. Elle concentre les éléments de crise. Comme résument Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, « dans la vie concrète de la gestion publique, tout concourt à la valorisation sinon à la sacralisation de la prise de décision [...]. Le décideur final est la personne qui compte, celle dont on scrute les humeurs, les intérêts, les gestes. Les honneurs lui sont dus. [...] Dans la maison de la politique, le décideur travaille à l'étage noble, à l'exemple du capitaine sur le bateau. Si des conseillers ou des experts aident à décanter le problème et à générer des alternatives, ils restent dans la soute » (1989, p. 189).

Cette perspective a subi de multiples critiques. D'abord, la rationalité* du décideur n'est pas absolue, mais limitée. Il est dans une position où il est face à des politiques déjà existantes, où il n'est pas nécessairement en mesure d'envisager les différentes alternatives et d'anticiper les effets de ses décisions. Le décideur est plutôt amené à faire avec ce qu'il a. Une autre ligne de critique a consisté à mettre en évidence les multiples acteurs qui participent au processus de fabrication des décisions. À la différence de l'image du décideur public unique, ce sont souvent une pluralité d'acteurs

différents qui participent au processus de décision. Ces acteurs peuvent être politiques, administratifs, syndicaux, des représentants des groupes d'intérêts économiques, voire des journalistes ou des experts universitaires. Enfin, il n'est pas toujours aisé de délimiter exactement « la » décision. Certes, l'adoption d'une loi ou d'un décret, la signature d'un programme, marquent un moment particulièrement important, mais il est difficile d'identifier dans une politique particulière quand se prend « la » décision. Après avoir envisagé les travaux ayant critiqué la rationalité des décisions publiques, nous aborderons la question de la multiplicité des protagonistes dans les processus décisionnels. Nous terminerons enfin en évoquant les questions relatives à l'ambiguïté des décisions publiques.

La logique de la décision

Le point de départ des analyses de la décision est la rationalité absolue des décideurs. Différents travaux vont cependant progressivement remettre radicalement en cause cette image. Nous les présenterons successivement, en commençant par ceux qui corrigent le modèle et en terminant par ceux qui le bousculent plus radicalement.

Rationalités absolue et limitée

Le modèle de la rationalité absolue* constitue l'une des perspectives classiques de l'analyse de la décision. Il est notamment une composante essentielle des analyses de *policy sciences* qui postulent un décideur rationnel et cherchent à formuler des politiques plus efficaces. C'est un modèle à la fois descriptif (comment la décision fonctionne) et normatif (ce que la décision doit être), qui va faire l'objet de critiques importantes à partir de la fin des années 1940, par des auteurs qui vont en souligner le caractère irréaliste.

Cette perspective repose sur le postulat selon lequel la décision est une situation dans laquelle le décideur (individu ou acteur collectif) est placé en situation de choix entre différentes alternatives. Placé en face d'un problème à résoudre, le décideur doit choisir une solution. En fonction de quoi va-t-il choisir? Il se dote de préférences, se donne des objectifs, fixe ses valeurs, sélectionne ses utilités. Puis, il cherche des alternatives qui lui sont disponibles pour répondre au problème. Il en

fait l'inventaire exhaustif et identifie les coûts et les bénéfices de chaque alternative. Finalement, il prendra celle qui présente le meilleur rapport entre les avantages et les inconvénients.

Dans ce modèle, décider consiste à maximiser ou à optimiser des résultats par rapport à des coûts/avantages. La solution retenue sera nécessairement la meilleure de toutes les solutions possibles au regard des préférences du décideur. Certaines conditions doivent être requises pour que l'on puisse parler d'une décision rationnelle :

- il existe un critère objectif pour définir ce qui est considéré comme un avantage et un inconvénient, ce qui détermine le calcul entre coûts et bénéfices;
- les préférences sont stables et explicites ;
- toutes les alternatives possibles sont connaissables et connues du décideur;
- le décideur se comporte comme une pure machine dotée d'intelligence.

Ce cadre analytique de la rationalité absolue dans la prise de décision a été corrigé par les travaux de Herbert Simon, un chercheur américain dont les travaux se situaient au carrefour entre psychologie, économie et sciences informatiques (prix Nobel d'économie en 1978). À partir de l'étude des processus de prise de décision dans les administrations publiques, Simon a mis en évidence les limites à la rationalité des décisions (1997). Il en a identifié notamment trois :

- il y a des limites cognitives à la capacité du décideur à considérer toutes les alternatives possibles. Ces dernières sont infinies. Or, le décideur est contraint par le temps et par ses capacités cognitives ; il n'a pas nécessairement la possibilité d'obtenir toute l'information disponible. Il fait donc un choix à partir de connaissances limitées ;
- le décideur n'est pas capable de connaître à l'avance les conséquences des alternatives qu'il choisit. Les décisions qu'il prend sont en effet susceptibles de générer des effets non prévus au départ;
- les différentes alternatives ne sont pas nécessairement comparables. Les bénéfices et coûts des options ne peuvent pas nécessairement s'écrire sous la forme d'équations. Les coûts des unes ne sont pas nécessairement comparables aux bénéfices des autres, ce qui fait que les préférences ne sont pas nécessairement hiérarchisables.

Donc, selon Simon, il est préférable de parler de rationalité limitée* (bounded rationality). Si, selon lui, le modèle de la décision rationnelle garde néanmoins sa valeur, il est préférable d'en retenir une lecture plus réaliste. Cette critique est poursuivie par Lindblom.

L'incrémentalisme⁴

Charles Lindblom (professeur de science politique à l'université de Yale) est généralement considéré comme l'initiateur de la notion d'incrémentalisme*. Dans un article paru en 1959, il montre en effet que les décideurs suivent plutôt un modèle de débrouille qu'une approche rationnelle des problèmes. L'analyse de la décision serait plutôt la science of muddling through, c'est-à-dire la science de la débrouille.

Comme pour Simon, le point de départ de Lindblom est l'impossibilité du décideur de connaître la totalité des alternatives possibles pour résoudre un problème. Mais alors que Simon estime qu'il faut envisager les facteurs qui limitent la connaissance des acteurs, Lindblom estime plus intéressant d'envisager les façons dont les acteurs décident dans de telles situations. La question de Lindblom est donc : quels sont les moyens qui leur permettent d'opérer un choix et comment simplifient-ils la situation pour trouver des référents par rapport auxquels ils choisissent ? Lindblom (1959) identifie un certain nombre de stratagèmes qui permettent des choix en situation d'incertitude, dont les plus importants sont les suivants :

- les alternatives envisagées se distinguent seulement marginalement du statu quo: les politiques actuellement en vigueur sont bien connues par les décideurs, ce pourquoi le maintien de celles-ci permet de réduire l'inconnu. Ainsi, une stratégie pour réduire les incertitudes dans une situation de décision consiste à ne considérer que les alternatives qui n'impliquent pas de changements trop importants des politiques actuelles;
- les préférences et critères de choix sont adaptés aux alternatives trouvées plutôt que l'inverse : le modèle rationnel postule que les préférences sont données ou du moins relativement fixes, c'est en fonction d'elles que le décideur choisit la meilleure solution. Lindblom estime que

L'incrément désigne en science l'augmentation minimale d'une variable.
 Par extension, il a été utilisé pour désigner une pratique décisionnelle qui consiste à modifier minimalement l'existant.

pour justifier des choix en situations d'incertitude, ce sont les critères de préférences qui sont adaptés aux alternatives trouvées ;

- les décideurs portent de l'attention aux « maux » à remédier plutôt qu'à des buts positifs : les choix s'opèrent pour éviter scandales et mécontentements plutôt que pour des objectifs favorables. Les acteurs articulent mieux ce dont ils ne veulent pas que ce qu'ils veulent;
- les décideurs apprennent par enchaînement d'essais-erreurs : quand on n'est pas sûr des conséquences que vont produire différentes alternatives que l'on a identifiées, on peut les tester ou les simuler, et voir ensuite les effets, pour adapter la décision avant d'arriver à la décision finale.

Donc, la « débrouille » du décideur dans une situation d'incertitude consiste en un ensemble d'adaptations qui se construisent petit à petit, sur le fondement de ce qui existe déjà. C'est la raison pour laquelle ce modèle s'appelle incrémentalisme : il y a déjà un ensemble de décisions qui existent, qui sont la référence des décisions subséquentes. Les solutions se basent essentiellement sur des décisions antérieures. Les décideurs procèdent par compromis entre moyens et objectifs, par ajustement à la marge. Il y a un biais conservateur dans toute prise de décision.

On peut donner plusieurs exemples de ces logiques incrémentales dans la prise de décision. Les travaux sur le processus budgétaire ont montré qu'une part importante des budgets était reproduite d'année en année, par un jeu d'ajustements successifs (cf. encadré 3). Les recherches portant sur les réformes administratives ont souligné leur caractère ad hoc, décousu, plutôt que global et compréhensif (Pollitt & Bouckaert 2004, p. 194-196) : les modes d'établissement des budgets, les règles de recrutement et de gestion des agents publics ne se transforment pas du jour au lendemain par un changement radical et soudain des règles en vigueur. Les réformes sont souvent engagées de façon expérimentale avant de se voir généralisées, initiées dans un secteur avant d'être transférées dans un autre. En matière de contrôle de la police, certains travaux ont également montré que ce n'est que par étapes successives, par petits pas, que ce sont construits les changements organisationnels majeurs. En Grande-Bretagne, par exemple, le contrôle indépendant opéré sur les forces de polices ne s'est imposé que progressivement à la suite de plusieurs changements incrémentaux (Savage 2007). Au cours des années 1970, est mise en place une instance (Police complaints board), qui mobilise des membres indépendants de la police

Encadré 3. Le budget, une logique incrémentale?

Les travaux classiques de Wildavsky (Wildavsky & Caiden 2003) sur le processus budgétaire américain ont montré que se produisait une forme d'ordre, d'ajustement entre les différentes demandes. Les budgets sont fixés sur la base des affectations de l'exercice précédent et toute modification doit se faire selon une règle de répartition équitable. La marge de manœuvre budgétaire est faible. C'est une logique qui a été signalée dans de nombreux pays occidentaux : la plupart des lignes sont reconduites d'année en année, sans remise en cause radicale des orientations validées les années précédentes. Pour la France, les travaux d'Alexandre Siné (2006) sur l'ordre budgétaire ont récemment attiré l'attention sur une logique d'accroissement des dépenses de l'État, qui s'opère sans grands investissements publics et sans déficit public excessif. D'années en années, les dépenses de fonctionnement s'accroissent, sans véritable choix politique.

Une telle lecture mérite cependant d'être mieux circonstanciée. Les rééditions de l'ouvrage de Wildavsky sont d'ailleurs symptomatiques d'une prise de distance avec l'incrémentalisme : au fur et à mesure des rééditions, Wildavsky a pointé les tensions croissantes dans l'établissement du budget fédéral américain. Plus récemment, les travaux de Jones et Baumgartner (2005) ont montré les variations sur le long terme au sein du budget américain, variations qui confirment les hypothèses de leur modèle de l'équilibre ponctué (voir chapitre 1). De longues périodes de stabilité au cours desquelles les changements opérés ne sont que de nature incrémentale, alternent avec de courtes périodes de changement rapide pendant lesquels se produisent des changements d'importance. Selon eux, la plupart du temps, les décideurs ne modifient quasiment pas les budgets, générant dès lors progressivement un écart grandissant par rapport à leur environnement social. C'est alors que se produisent des réactions (ce qu'ils appellent une « actualisation disproportionnée » – disproportionate updating), résultant d'une diffusion très forte de l'information à un moment et conduisant à des changements radicaux.

dans l'examen des investigations des plaintes déposées à son encontre – qui restent conduites par la police; puis a été mise en place au cours des années 1980 une autorité indépendante (*Police complaints authority*) chargée de superviser les investigations engagées par la police à l'égard des plaintes dont elle fait l'objet; enfin, en 2002, est mise en place une nouvelle autorité indépendante (*Independent police complaints commission*) en charge de l'investigation indépendante des plaintes à l'égard de la police. C'est donc

de façon incrémentale et cumulative que s'est dessinée une institution indépendante en charge du contrôle de la police.

L'approche incrémentaliste a fait l'objet de plusieurs critiques. Ces dernières ont concerné, d'abord, la rationalité dont font preuve les acteurs. Aaron Wildavsky (1979), notamment, a argumenté que cette approche sous-estimait les cogitations intellectuelles des décideurs. Amitai Etzioni (1967) l'avait formulé plus tôt un peu différemment. Selon lui, ni le modèle rationnel ni le modèle incrémental ne sont capables de décrire ce qui se passe vraiment. Etzioni développe alors un modèle qui combine les deux, qu'il appelle mixed scanning (formule qui vient de la météorologie : il y a des vues d'ensemble, peu approfondies, et des études très détaillées de certaines cartes). Les décisions importantes ressemblent à celles du modèle rationnel, les décideurs prennent le temps d'examiner attentivement les différentes alternatives. Les décisions moins importantes ressemblent plutôt au modèle incrémental, elles sont routinières et ne constituent qu'une préoccupation secondaire pour les décideurs. Une seconde critique a porté sur la possibilité de décisions représentant des changements radicaux. C'est ce que Schulman (1975) a appelé significativement des décisions non-incrémentales, qui se situent dans une logique du « tout ou rien », alors que l'incrémentalisme repose sur une logique de petits pas. Il s'agit de politiques reposant sur un investissement important en termes financiers et humains, qui représentent en cela une rupture nette avec le passé. Les politiques typiques ici sont les politiques d'engagement dans la guerre ou de grands programmes publics d'investissement, politiques qui reposent nécessairement sur la mobilisation de moyens importants. Schulman donne l'exemple de la politique spatiale américaine du début des années 1960 initiée dans un contexte de concurrence effrénée avec les Soviétiques, qui s'est traduite par un engagement massif de moyens (les dépenses et effectifs de la NASA ont par exemple été multipliés par 10 entre 1961 et 1966).

Le poids de l'inertie

Radicalisant les thèses incrémentalistes, Rose et Davies (1994) suggèrent que les gouvernements ont plutôt tendance à confirmer les choix passés. Plutôt que l'adage classique « gouverner c'est choisir », ils affirment que « gouverner c'est hériter » (1994, p. 1-2). Les orientations décidées à un moment t-1 ont des effets cumulés à t, t+1, etc. Il y a un héritage croissant,

parce que la masse des lois et programmes dont héritent les gouvernements ne cesse de croître.

Rose et Davies se sont concentrés sur les politiques conduites par le gouvernement central britannique depuis 1945 et les coûts associés à ces programmes. Ils ont retenu 360 programmes, entendus comme « une combinaison spécifique de lois, d'attributions de crédits, d'agences, de personnel dirigé vers un ensemble plus ou moins identifié d'objectifs » (p. 54). Quels sont les résultats de leur étude ? Les politiques publiques se révèlent extrêmement résistantes et durables : par exemple, les 5/6e des programmes existant en 1945 étaient encore en vigueur à la fin des années 1980. D'après le calcul des auteurs, le gouvernement Thatcher a hérité en 1979 de 3329 lois dont 10 % avaient été votées avant 1836. 42 % avant 1918, 90,2 % avant 1974. La moitié des revenus du Trésor britannique provient de taxes mises en place avant 1800. Cet héritage ne cesse de croître, dans la mesure où les gouvernements ajoutent de nouveaux programmes sans nécessairement supprimer les anciens. On passe ainsi de 115 programmes en 1946 à 238 en 1989. De plus, les dépenses sur ces programmes ont quadruplé (notamment sur les questions sociales : de 9 milliards de livres en 1946 à 94 milliards en 1989).

Pour expliquer le lancement de nouveaux programmes ou la terminaison d'anciens programmes, l'orientation partisane des partis au gouvernement n'a que peu d'influence. Rose et Davies montrent que les différences majeures s'expliquent par les types de programmes. Les auteurs distinguent ici trois types de programmes différents : les programmes régaliens, comme la défense, qui sont relativement stables ; les politiques sociales (qui concernent la famille, la santé, l'éducation, etc.) qui sont susceptibles de ne pas se terminer ; les programmes économiques dans des économies en changement qui sont eux susceptibles d'être fréquemment changés. Si l'on tient compte du fait que les programmes les plus coûteux sont les programmes sociaux et régaliens, il apparaît donc que « dans les champs dans lesquels le gouvernement dépense le plus d'argent, la tâche principale des décideurs est d'administrer ce qu'ils ont hérité » (p. 220).

La conclusion générale de l'ouvrage prend à rebours les analyses classiques de la décision. La plupart des changements s'opèrent sans choix véritables. Si les politiques publiques sont soumises à d'importants changements, ces changements s'opèrent essentiellement indépendamment

des choix politiques. En effet, les héritages n'ont pas toujours un effet stabilisateur : certains programmes peuvent entraîner des déséquilibres importants sur le long terme sans que cela soit prévu initialement (à l'instar de l'impact de l'augmentation de la durée de vie sur les retraites) ou volontairement sous-estimé (afin de faire voter un programme dont l'impact budgétaire se fait sentir bien plus tard).

Cette approche insistant sur l'inertie politique* (des programmes qui persistent) n'est pas éloignée de l'approche incrémentaliste, ces deux approches reconnaissant les capacités cognitives limitées des décideurs devant les problèmes auxquels ils ont à faire face. Mais ces théories diffèrent sur un certain nombre de points non négligeables (p. 32) : alors que les incrémentalistes regardent l'activité de court terme des décideurs, les travaux insistant sur l'inertie regardent la conduite des politiques sur une échelle de temps plus longue (50 années pour Rose et Davis) ; alors que chez les incrémentalistes, la réversibilité des choix est possible (les décideurs peuvent revenir en arrière, corriger le tir), c'est nettement moins évident chez Rose et Davis qui insistent au contraire sur l'effet cumulatif des choix du passé.

Cette perspective insistant sur la prédominance des héritages et de l'inertie n'est pourtant pas complètement convaincante. D'abord, centrés sur les effets non prévus des programmes antérieurs, les auteurs sous-estiment les changements de programmes occasionnés volontairement par de nouveaux gouvernements. Ils prennent notamment insuffisamment en compte les changements associés à l'arrivée de Margaret Thatcher en 1979. Ensuite, ils sous-estiment le fait que garder des programmes existants résulte également d'un processus impliquant des choix : les bureaucrates spécialisés dans une politique, les hommes politiques (ou encore certains groupes d'intérêts) peuvent se montrer au contraire particulièrement actifs pour conserver les programmes existants. En outre, ils ne regardent pas suffisamment l'usage des programmes par les gouvernements. Un programme peut demeurer tout en étant dans sa signification considérablement transformé par le gouvernement en place.

Concluons temporairement. Si la discussion initiale de Simon sur la rationalité limitée fait aujourd'hui globalement consensus, trois autres perspectives, plus radicales, ont été développées. L'incrémentalisme et l'inertie constituent deux lectures qui, malgré leurs différences, ont en commun de

corriger, voire même de renverser le modèle rationnel. Lindblom affirme que les décideurs n'ont pas l'information nécessaire ; ils sont « dans le brouillard », pour reprendre l'une de ses formules, et modifient à la marge les politiques passées. Rose et Davies radicalisent une telle perspective : ils soulignent que les décideurs héritent plus qu'ils ne choisissent. En même temps, ils modifient la perspective : ils ne regardent plus l'activité quotidienne des décideurs — perspective initiale de Lindblom — mais examinent comment sur de longues périodes de temps, les gouvernements gèrent les programmes qu'ils héritent. Ces perspectives critiques sont bien évidemment elles-mêmes critiquables : leur intérêt consiste selon nous non pas à donner une image exacte du processus de décision, mais plutôt à en proposer d'autres lectures permettant de mettre en lumière des facettes habituellement négligées (on trouvera des angles d'approches similaires dans le chapitre 5 avec la dépendance au sentier* et le modèle de la poubelle*).

Les protagonistes du processus : filtrage et négociations

Le décideur n'est jamais seul, malgré les métaphores et les envolées lyriques sur les décisions associées à telle ou telle individualité. Il faut donc comprendre le mécanisme de décision comme un processus impliquant une pluralité d'acteurs ayant des préférences, des intérêts et des identités différentes. Élus, représentants de l'exécutif, experts, représentants d'intérêts économiques, acteurs non gouvernementaux, etc. interviennent à différents moments du processus décisionnel. Si c'est le politique qui endosse la responsabilité de la décision, le processus y conduisant implique une pluralité d'acteurs. Nous proposons ici de présenter les grilles théoriques principales qui rendent compte des négociations conduisant à la formation des politiques, en insistant notamment sur les types d'acteurs impliqués. Après avoir restitué les travaux centrés sur les exécutifs dans la prise de décision, nous envisagerons les recherches qui ont élargi la focale en tenant compte d'un nombre plus large d'acteurs, et notamment des groupes d'intérêts.

Entrer dans la machine gouvernementale

L'analyse de la décision a permis de mettre en cause la vision d'un gouvernement unifié. En son sein se disputent toute une série d'organisations aux façons de faire et intérêts différents. En ouvrant la boîte noire du processus décisionnel, ces travaux ont montré les relations complexes d'association et rivalité entre ces organisations. Après avoir présenté les travaux fondateurs d'une telle perspective, nous donnerons un exemple de politique illustrant cette compétition interne aux gouvernements.

La politique bureaucratique

Les travaux en terme de politique bureaucratique* (bureaucratic politics) se départissent d'une vision assimilant le gouvernement à un acteur unique poursuivant une rationalité instrumentale en termes de coûts/ avantages. Ils présentent au contraire l'image d'un gouvernement tiraillé entre différentes options, marqué par les rivalités internes, avec des acteurs préoccupés par les objectifs de leur organisation plutôt que ceux plus globaux de leur gouvernement. C'est une lecture qui laisse donc une place considérable aux luttes et conflits bureaucratiques, perspective qui a été inaugurée par l'ouvrage séminal de Allison publié en 1971 (voir encadré 4). Ces travaux, qui ont porté empiriquement sur les politiques étrangère et de défense, proposent un cadre d'analyse applicable de manière beaucoup plus large.

En 1972, Allison définit, avec Morton Halperin, un cadre d'analyse de la politique étrangère qu'ils appellent bureaucratic politics paradigm (Allison & Halperin 1972). Ils repartent de la critique du modèle rationnel d'un acteur gouvernemental cherchant la solution la plus conforme à l'intérêt national. Un tel modèle est élégant intellectuellement mais peu conforme au caractère désordonné du processus de décision. Comme alternative, ils reprennent, en le détaillant, le modèle de la politique gouvernementale, qui insiste sur les rivalités personnelles et bureaucratiques, tout en empruntant certains traits du modèle du comportement organisationnel, qui insiste sur les routines (voir encadré 4). Ils distinguent notamment entre des joueurs principaux (senior players), qui rassemblent les acteurs politiques centraux ainsi que les responsables des principales agences de sécurité américaine, et les joueurs secondaires (junior players), c'est-à-dire la presse, les membres influents du Congrès, les porte-parole des groupes d'intérêts, etc. Ils font également une série de propositions sur les effets des systèmes de gouvernement en se demandant comment ces différents systèmes peuvent peser sur la nature de la concurrence entre les différents acteurs, traduisant bien leur volonté de construire un cadre analytique

Encadré 4. La crise des missiles à Cuba vue par Allison.

C'est sans doute l'ouvrage de Allison (professeur à l'université de Harvard), publié pour la première fois en 1971 (et réédité en 1999 avec la collaboration de Philip Zelikow: Allison & Zelikow 1999) qui a marqué le plus nettement l'apparition de cette nouvelle lecture du processus de décision. Cette recherche étudie un moment central de l'histoire de la guerre froide : la crise des missiles de Cuba, qui dure du 16 au 29 octobre 1962. Pour analyser les décisions tant américaines que soviétiques (pourquoi l'URSS a placé des missiles stratégiques offensifs à Cuba? Pourquoi les États-Unis ont-ils répondu par une quarantaine navale sur Cuba? Pourquoi les missiles ont été retirés par l'URSS?), Allison estime que le paradigme dominant de l'époque, le modèle de « l'acteur rationnel », qui consiste à regarder le processus décisionnel comme la recherche par un acteur unifié de la solution la plus conforme à l'intérêt national (conformément au modèle de la rationalité absolue, cf. supra) surestime la cohérence de l'acteur gouvernemental et donne une vision erronée des objectifs réels des acteurs impliqués dans le processus. Devant ces lacunes, il utilise deux perspectives complémentaires : le modèle du comportement organisationnel (organizational behavior model), qui explique la politique étrangère à partir des standards et des modes opératoires des différentes organisations impliquées, et le modèle de la politique gouvernementale (government politics model), qui explique la politique étrangère comme la résultante de jeux de pouvoir entre les différentes composantes du gouvernement.

Le modèle du comportement organisationnel permet de souligner comment les procédures existant au sein de la *Navy* influent sur la mise en place du blocus retenu par le gouvernement américain, en définissant les modes d'interception des bateaux. Les forces navales ont en effet toute une série de procédures pour bloquer les bateaux, en plusieurs étapes, que le secrétaire d'État à la défense, Robert McNamara connaît mal, ce qui suscitera toute une série de tensions entre le secrétaire d'État et le chef de la *Navy* autour de l'application des règles pour surveiller les sous-marins et, éventuellement, les remorquer (Allison & Zelikow 1999, p. 236). Le modèle de la politique gouvernementale attire l'attention sur les luttes d'influence à l'intérieur de l'exécutif américain entre différents services. Ces concurrences entre services jouent dans la découverte tardive des missiles par exemple : il y a des conflits internes sur la politique vis-à-vis de Cuba (entre ceux qui veulent envahir Cuba et les autres) qui retardent la découverte des missiles. Les protagonistes sont partagés sur la politique à entreprendre, l'armée de l'air poussant très fortement pour une attaque

.../...

aérienne de Cuba tandis que le président et ses conseillers proches demeurent nettement plus prudents.

L'ouvrage d'Allison, extrêmement novateur, connaîtra un succès considérable, qui dépassera d'ailleurs les limites du monde universitaire (350 000 exemplaires en ont été vendus). Il a également fait l'objet de nombreuses discussions, notamment en ce qui concerne l'importance qu'il accorde aux bureaucraties dans le processus de décision. Allison aurait notamment surestimé le poids des agences gouvernementales vis-à-vis du président et de son entourage, alors que le président dispose de conseillers proches, et est en mesure d'avancer son propre agenda. En l'occurrence, le déroulement de la crise sera marqué par la préoccupation centrale pour Kennedy de ne pas apparaître comme une « colombe » à proximité des élections au Congrès.

dont l'ambition ne se limite pas à la seule politique américaine. Cette approche de la décision attire l'attention sur les relations conflictuelles entre administration et politique, sur les routines et rivalités entre services, sur les luttes de pouvoir à l'intérieur du gouvernement, sur les relations que certaines agences entretiennent avec des clientèles extérieures au gouvernement.

Ces concurrences internes au gouvernement sont affectées par deux contraintes importantes, que les auteurs définissent d'une façon très largement dérivée du modèle du comportement organisationnel d'Allison (voir encadré 4). La première est d'ordre organisationnel : il s'agit des procédures de traitement de l'information, des routines, des priorités habituelles propres aux organisations mobilisées dans le processus de décision. La seconde consiste dans les valeurs et attitudes partagées : il s'agit des attitudes acquises, des modèles de comportement implicites au sein de la bureaucratie américaine (ils donnent les exemples suivants : « les EU doivent bloquer la diffusion du communisme », « seule la force peut empêcher les chinois d'agresser les EU », etc.).

Un exemple de concurrence bureaucratique : la réforme de la police de proximité en France

Nous développerons ici plus précisément l'exemple de la réforme de la police de proximité en France, cas particulièrement emblématique de ces tensions internes à la machine gouvernementale (Roché 2005).

En 1997, le nouveau gouvernement de gauche plurielle fait de la sécurité l'une de ses priorités. Le gouvernement annonce notamment une réforme des forces de polices urbaines pour mettre en place une police de proximité. L'idée générale initiale est de rapprocher police et population. C'est une préoccupation commune à de nombreux pays occidentaux, apparue dès le milieu des années 1970 (c'est à cette époque qu'est exprimée en France la nécessité de l'îlotage, c'est-à-dire l'affectation de policiers dans des territoires spécifiques, en contact direct avec la population). À partir du début des années 1990, la formule de « police de proximité » entre dans les notes du ministère de l'Intérieur (sans qu'elle recouvre un sens différent de celui d'îlotage). Avec la réforme de 1997, le ministère tente de modifier le fonctionnement de l'ensemble des forces de sécurité publique, ce qui correspond à environ 80 000 fonctionnaires de police. Cette réforme, annoncée en septembre 1997, s'étirera sur quatre ans (fin 2001, la police de proximité est généralisée à l'ensemble des polices urbaines). Pendant ces quatre années, c'est un des enjeux centraux du ministère de l'Intérieur. On assiste à une suite de décisions, de notes, d'affectations budgétaires, de réunions internes au ministère ou réunions interministérielles.

L'analyse de la réforme (Roché 2005) révèle les interactions entre les différents acteurs - professionnels, administratifs, politiques et syndicaux associés à la réforme : le Premier ministre et son cabinet (pour l'annonce des priorités, les arbitrages d'effectifs), le ministre de l'Intérieur et son cabinet, les autres ministères impliqués (notamment le ministère de la Justice), les directions du ministère de l'Intérieur (la direction générale de la police nationale et ses directions centrales : direction centrale de la sécurité publique, direction des CRS, etc.), l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), les syndicats de policiers et les collectivités territoriales. C'est une réforme très soutenue politiquement, annoncée comme une priorité par la gauche. Elle est en outre très portée par certains réformateurs à l'intérieur de la police nationale. Pourtant, elle va se révéler particulièrement chaotique car c'est une réforme qui suscite de nombreuses réserves, actives et passives. D'abord, si le ministre de l'intérieur initial (Jean-Pierre Chevènement) soutient la réforme, celle-ci ne correspond pas pleinement à sa conception d'une police qui est d'abord et avant tout une police d'État. Ensuite, les relations entre le ministre de l'Intérieur et le cabinet du Premier ministre sont particulièrement conflictuelles (notamment sur la question corse), ce qui ne facilite pas les arbitrages,

notamment budgétaires. De plus, les relations entre les ministères de l'Intérieur et de la Justice sont difficiles, marquées par les oppositions qui se cristalliseront notamment sur la loi sur la présomption d'innocence ou la justice des mineurs.

Au sein même du ministère de l'Intérieur, il existe des tensions entre les polices urbaines et les autres métiers, notamment avec les CRS, dans la mesure où la mise en œuvre d'une police de proximité signifierait une augmentation des forces de polices urbaines et une potentielle diminution des effectifs des CRS. La direction centrale de sécurité publique comporte un nombre limité d'agents à Paris (elle est qualifiée de « petite tête avec un grand corps » au sein du ministère de l'Intérieur) : 200 fonctionnaires pour 60 000 policiers sur le terrain, ce qui pose problème quand il faut définir une réforme (élaborer une doctrine, convaincre, évaluer, etc.). Il existe, de plus, des oppositions de certaines fractions de la haute administration de la police nationale, notamment au sein de l'Inspection générale de la police nationale. L'IGPN réalisera quatre rapports sur la mise en œuvre de la police de proximité, dont un certain nombre connaîtra des fuites dans la presse (dans Le Figaro) et seront très fortement à charge pour la police de proximité. Enfin, les syndicats sont contactés tardivement et constitueront des points d'appuis limités : certains s'y déclarent favorables comme le syndicat principal des gardiens de la paix mais d'autres marquent des réserves vis-à-vis d'une réforme « trop politique » (les commissaires notamment).

Que peut-on dire, au final, sur cette réforme ? Elle traduit, d'abord, le poids des élites administratives et professionnelles dans la définition des réformes policières en France. Les parlementaires et les membres du PS, qui ont pourtant fait des préconisations initialement, et les élus locaux, pourtant directement concernés par cette réforme, ne sont pas inclus dans le processus de décision. Les acteurs politiques ne sont cependant pas absents, notamment le ministre de l'Intérieur. Surtout, les fonctionnaires tiennent compte des relations avec le politique (et notamment la temporalité électorale) : il faut mettre en œuvre la réforme dans les délais impartis par les responsables politiques. En outre, cette réforme illustre le caractère fortement éclaté du gouvernement, divisé en compétition intra- (à l'intérieur du ministère de l'Intérieur) et inter- (notamment dans les relations avec le ministère de la Justice mais aussi avec le cabinet du Premier ministre) ministériel. Les réformateurs du ministère de l'Intérieur éprouvent des difficultés importantes à définir et légitimer leur projet de réforme.

Les groupes d'intérêts comme acteurs des processus décisionnels

Les relations entretenues entre groupes d'intérêts et gouvernements ont occupé bien évidemment une large part de la littérature en science politique. Elles opposent traditionnellement différentes théories du processus de politiques publiques, dont les divergences entre pluralistes, corporatistes et étatistes sont les plus connues (voir encadré 5).

Encadré 5. Pluralistes, corporatistes et étatistes.

Formalisée aux États-Unis dans la première partie du XX^e siècle, l'approche pluraliste* des relations entre groupes d'intérêts et gouvernements estime que les décisions publiques résultent des pressions croisées opérées par les multiples groupes organisés sur les gouvernements. Ces travaux ont servi à rendre compte des processus de marchandage permanents dont les institutions américaines sont l'objet, de leur ouverture aux groupes d'intérêts et du rôle fameux des lobbyistes dans la politique américaine. Les pluralistes insistent sur la diversité des ressources (économiques, autorité, statut social, savoir et expertise, temps, etc.) et le relatif équilibre entre les groupes d'intérêts dans leur capacité à porter leurs demandes. Les acteurs politiques et gouvernementaux sont dans une position de dépendance. De tels travaux ont connu également des développements au sein des pays européens, et notamment en Grande-Bretagne.

Les travaux que l'on qualifie de corporatistes* (au sens ici uniquement analytique) partent d'un diagnostic opposé. Observant les pays européens, son principal initiateur – Philippe Schmitter (un politiste américain d'origine européenne) – ne voit pas le foisonnement de groupes de pression concurrents tentant de peser sur les décisions publiques, mais un ensemble relativement circonscrit de groupes professionnels, intermédiaires entre l'État et la société : grandes organisations (syndicats de travailleurs, de patrons), mais aussi groupes religieux et larges associations structurées verticalement au niveau national. C'est pour rendre en compte de cet univers qu'il parle de corporatisme ou, pour être plus précis, de néocorporatisme, c'est-à-dire d'un « système de représentation des intérêts dans lequel les unités constituantes sont organisées en un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non compétitives, reconnues et agrées – sinon créées – par l'État et auxquelles on confère un monopole délibéré de représentation au sein de leurs catégories respectives, en échange de l'observation de certains contrôles sur la sélection des leaders et

.../...

l'articulation des demandes et des intérêts » (Schmitter 1979, p. 13). Le terme de « néo-corporatisme » provient de la distinction opérée par Schmitter entre le corporatisme étatique (l'organisation des intérêts dans un régime autoritaire) et le corporatisme sociétal (représentation des intérêts dans des sociétés démocratiques). Le néo-corporatisme est synonyme de « corporatisme sociétal ».

Une dernière approche, qualifiée d'étatiste* (*statist*, au sens uniquement analytique du terme), revivifiée dans les années 1980 avec les travaux ayant proposé de remettre « l'État au centre de l'analyse » (Evans, Rueschemeyer & Skocpol 1985, voir chapitre 5), pousse encore plus loin la critique de l'approche pluraliste. Selon une telle approche, ce qui est déterminant dans la conduite des politiques, ce sont les capacités d'action des gouvernements : les groupes d'intérêts sont faibles, leurs actions sont encadrées par les règles et structures mises en place par les autorités publiques.

Quand on aborde le rôle des groupes d'intérêts⁵ dans les processus de décision des démocraties contemporaines, le double constat suivant s'impose : les groupes d'intérêt font partie intégrante du processus de fabrication des politiques publiques contemporaines ; leur influence varie fortement en fonction des contextes politiques, des secteurs de politiques publiques ou des traditions nationales. Groupes organisés et acteurs gouvernementaux entretiennent des relations d'échange. Du côté des autorités, accorder un statut d'interlocuteur à des intérêts organisés s'inscrit dans une recherche de légitimation de leurs décisions : ils sont en relation avec des organisations dotées d'une certaine représentativité, porteuses de demandes de la société. En outre, dans des sociétés complexes où les sources de savoir sont dispersées, entretenir des rapports réguliers avec ces groupes leur permet d'obtenir de l'expertise (économique, légale, etc.). Ces groupes sont en effet porteurs de connaissances, que les administrations sont susceptibles d'exploiter. Du côté des groupes, la participation à la préparation des décisions leur permet de faire avancer leurs priorités, en gagnant la possibilité d'être écoutés par les décideurs. Plus largement, elle leur permet d'obtenir des ressources financières, ou d'éventuelles délégations de missions. Les auteurs corporatistes ont par exemple très bien montré que l'institutionnalisation de la négociation

^{5.} Selon Wilson (1991, p. 6), « les groupes d'intérêts sont des organisations qui ont une certaine autonomie vis-à-vis du gouvernement et des partis politiques et qui cherchent à influencer les politiques publiques ».

par les gouvernements permet d'un côté aux gouvernements de stabiliser leur environnement en se dotant d'interlocuteurs réguliers, et de l'autre de conférer à ces organisations des ressources financières ainsi qu'un statut d'interlocuteur considéré comme crédible par les autorités.

Si la quasi-totalité des travaux traitant des groupes d'intérêt dans le processus décisionnel insistent sur la relation d'échange, ils n'ont pas pour autant la même façon de définir cet échange. Si certains ont suggéré l'existence de communautés relativement fermées réunissant décideurs gouvernementaux et représentants des intérêts, d'autres ont proposé des lectures nettement plus ouvertes de ces mêmes liens.

Entre triangle de fer et réseau thématique

Une première lecture, conforme aux enseignements des travaux corporatistes (voir encadré 5), insiste sur les rapports de forte complicité qui existent entre les groupes d'intérêt et les autorités gouvernementales. Il existerait des relations de proximité, inscrites dans la durée, fermées à d'autres participants. C'est une représentation que l'on trouve dans divers travaux qui désignent cette réalité – la relation de proximité entre groupes d'intérêt et acteurs gouvernementaux – en parlant de « triangle de fer »* ou de « communauté de politiques publiques »*.

Certaines études ont montré que les politiques américaines dans certains domaines étaient régulées par ce qu'elles appellent des triangles de fer (*iron triangles* ou *subgovernments*). Dans la plupart des domaines de politiques publiques, il existe un lien fort entre trois groupes d'acteurs : un représentant d'agence fédérale, un représentant de groupe d'intérêts et un représentant du comité du Congrès concerné par la politique (Lowi 1987). Ces groupes triangulaires sont fermés, s'opposant à l'intrusion venant de l'extérieur, et cohérents, partageant des valeurs communes. Ils sélectionnent les enjeux à traiter, prédéterminent les solutions, contrôlent le processus de décision.

Les auteurs européens ont parlé de communautés de politiques publiques (policy communities) pour désigner une réalité similaire. Il s'agit de relations durables, institutionnalisées entre un faible nombre d'acteurs partageant des visions communes des problèmes. Dans le cas britannique, Richardson et Jordan (1987), décrivant les policy communities britanniques, insistent de ce point de vue sur le sens littéral du terme

de communauté : il s'agit d'un ensemble réduit d'acteurs, avec des liens forts d'interconnaissance et une relative fermeture sur l'extérieur. Un bon exemple de communauté de politiques publiques nous est donné dans l'analyse que Smith (1992) livre de la politique agricole britannique au début des années 1950, dans laquelle il montre la forte proximité entre les représentants du ministère de l'Agriculture et le syndicat des agriculteurs (National farmers union, NFU) qui s'entendent sur l'augmentation de la production et le soutien des prix comme axes majeurs de la politique agricole. Ils discutent du montant de cette augmentation mais ne mettent pas en cause ces deux axes majeurs. La NFU a obtenu un droit statutaire de négociation, aux dépens d'autres groupes d'agriculteurs. C'est une situation similaire qui caractérise les relations entre ministère de l'Agriculture et syndicat agricole dominant en France à la fin des années 1950, période au cours de laquelle les modernisateurs du ministère de l'Agriculture entretiennent des relations de très forte complicité avec les nouvelles élites agricoles, essentiellement issues du Centre national des jeunes agriculteurs (Muller 1984).

Une autre lecture, proche des conclusions pluralistes (voir encadré 5), a cependant émergé, qui laisse entrevoir des relations nettement plus flexibles entre représentants des intérêts et autorités gouvernementales. Les rapports seraient moins cloisonnés et les systèmes plus ouverts. À partir du cas du gouvernement fédéral américain, Heclo (1978) souligne que, pour un certain nombre de nouvelles initiatives, il est beaucoup plus difficile d'identifier qui sont les acteurs dominants. Il existe des « nœuds d'influence » (webs of influence) ou des réseaux thématiques* (issue networks) qui contribuent à fabriquer les décisions. À la différence des triangles de fer, les réseaux thématiques ne sont pas de petits ensembles indépendants de leur environnement : la frontière entre l'extérieur et l'intérieur du réseau n'est pas claire; les acteurs en entrent et en sortent. Surtout, appartenir au réseau ne signifie pas nécessairement défendre des finalités collectives. L'appartenance à ces réseaux est diverse : elle va de la minorité bruyante qui se fait entendre lors d'une audition publique pour une commission relative à la planification au professeur d'université renommé contacté ponctuellement par la Maison Blanche. Ces réseaux thématiques reposent sur un accès au savoir ; c'est donc plus qu'un groupe avec un intérêt particulier : « il est probable que ceux qui sont dans ces réseaux aient une base d'information et de compréhension commune » (Heclo 1978).

L'exemple que nous citions plus haut donne une idée des changements qui peuvent se produire dans la durée au sein d'une même politique publique. En matière de politique agricole, la communauté de politique publique d'aprèsguerre se trouve également malmenée en raison de l'entrée de nouveaux groupes (notamment environnementalistes et consommateurs) mais aussi de la redistribution des cartes au niveau institutionnel (avec notamment la politique agricole commune). Smith (1991) montre par exemple que, en matière d'alimentation, la communauté de politique publique ne parvient plus à maîtriser le problème. Cette communauté avait adopté une politique de laissez-faire pour les industriels. À partir de l'exemple de la gestion de la question de la salmonelle au cours des années 1980, Smith montre que les scientifiques mettent en évidence le lien entre production industrielle et salmonelle, que les consommateurs remettent en cause certaines pratiques de production standardisée, que l'industrie agro-alimentaire commence à se soucier des questions de santé alimentaire et que ses intérêts commencent à diverger des agriculteurs, que les distributeurs (et notamment les grands supermarchés) ont pris une position économique centrale et commencent également à remettre en question cette politique (et développeront leurs propres standards en matière alimentaire). Consommateurs, scientifiques, détaillants, industries agro-alimentaires jouent donc un rôle croissant et la nature des enjeux se modifie également. Les ministères de la Santé et de l'Agriculture prennent des positions différentes sur le sujet. À la fin des années 1980, on est beaucoup plus proche du réseau thématique que de la communauté de politique publique.

Les groupes d'intérêts participent à la sélection des alternatives et influent sur la définition des programmes. Cette participation des intérêts organisés doit se comprendre comme le fruit d'une relation d'échange avec les acteurs gouvernementaux. Ces rapports sont fréquemment fragmentés en une série de réseaux différents, avec des compositions variables. Nous proposons maintenant d'illustrer ces rapports à partir de l'exemple des groupes d'intérêts dans l'Union européenne.

Un exemple : groupes d'intérêts et politiques européennes

Les relations régulières entre les institutions européennes et les groupes d'intérêts donnent au système décisionnel européen l'image d'un processus de négociation permanent entre une pluralité d'intérêts politiques, économiques et sociaux, aux nationalités et cultures différentes. Cette dimension

d'échange et de négociations est désormais au cœur des travaux portant sur la place des groupes d'intérêts dans l'Union européenne, vue à l'instar des États-Unis, comme un système décisionnel à multiples points d'accès institutionnel (Commission, Parlement, Cour de justice, États-membres), ce qui contribue à rendre le système décisionnel perméable à l'action des groupes d'intérêts. Cet échange mutuel s'explique d'abord par les stratégies des institutions européennes (Parlement et Commission), à la recherche d'expertise mais également de légitimité auprès des représentants d'une société civile européenne – bien difficilement identifiable. Il procède également de raisons propres aux groupes d'intérêts au fur et à mesure que les compétences ont été transférées au niveau communautaire ; les intérêts organisés ont modifié leurs stratégies de représentation des intérêts, jouant quelquefois le niveau communautaire contre le niveau national. Mazey et Richardson (2005) décrivent l'Union européenne comme un système marqué par le venue shopping*, c'est-à-dire par des comportements opportunistes de la part des groupes d'intérêts qui vont dans les lieux dont ils pensent retirer le plus de bénéfices institutionnels.

Le processus d'adoption d'un texte européen est l'objet de propositions et contre-propositions, d'un marchandage permanent entre une pluralité de parties prenantes. Un bon exemple de ce processus de discussion en continu est la négociation de la directive Reach (acronyme de Registration, Evaluation and authorization of chemicals) entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007. Cette directive prévoit que les entreprises qui produisent ou importent plus d'une tonne d'une substance chimique par an devront l'enregistrer dans une base de données centrale gérée par la nouvelle Agence européenne des produits chimiques. À l'occasion de cette négociation, la Commission européenne a conduit un travail continu de consultations de groupes aux intérêts opposés, agissant pour les industriels et les groupes environnementaux (voir Grossman & Saurugger 2006, p. 190-192). Ce texte adopté en 2006 est le fruit d'un long processus de discussion démarré en 1998 (avec la publication d'un livre blanc en 2001), ayant impliqué trois types d'organisations différentes : le Conseil européen des fédérations de l'industrie chimique (CEFIC), des organisations non gouvernementales (ONG) environnementalistes (notamment Greenpeace) et le Bureau européen de l'environnement (fédération européenne d'organisations environnementales nationales). Ces groupes organiseront différentes consultations, conférences, auditions publiques, forums sur internet pendant toute la durée de la concertation, formulant propositions et contre-propositions (le CEFIC organisera même des *stakeholders' conferences*, conviant l'ensemble des parties prenantes, à l'instar de la Commission). Cet exemple fait ressortir le travail de concertation en continu conduit par la Commission européenne, en même temps que le caractère très conflictuel du processus de négociation, puisque groupes environnementalistes et industriels se sont opposés très vigoureusement sur les avantages et bénéfices d'un texte qui ferait reposer la responsabilité principale du financement de ces enregistrements et évaluations aux entreprises.

Les décisions ambiguës

Incertitudes dans la gestion des problèmes publics et problématisations concurrentes combinent leurs effets pour rendre les logiques décisionnelles complexes, procédant souvent d'un ensemble de micro-décisions interreliées. Les acteurs poursuivent souvent une multiplicité d'objectifs contradictoires dont la conciliation ne s'avère pas nécessairement aisée. C'est dans ce contexte qu'un certain nombre de travaux ont théorisé la question des « décisions ambiguës » ou « compromis contradictoires ». Certains ont insisté sur les ambiguïtés propres à des décisions spécifiques, tandis que d'autres se sont intéressés aux ambivalences relatives à un nombre plus important de dispositifs.

Les consensus ambigus

Un même texte (une décision législative ou réglementaire) peut faire l'objet d'attentes contradictoires pour les parties en présence (partis politiques, intérêts organisés, représentants de zones géographiques), sous-tendant des négociations aboutissant à un texte dont les formulations permettent d'apporter une satisfaction aux différents protagonistes. Contrairement à une lecture excessivement rationaliste de l'action publique, le flou n'est pas seulement une faiblesse de la politique, c'est aussi ce qui conditionne sa possibilité.

En matière de protection sociale, les innovations introduites depuis la fin des années 1980 en France répondent à des consensus ambigus, voire contradictoires (Palier 2003, p. 174-177). Dans un domaine d'action publique marqué traditionnellement par une forte inertie devant les

changements ainsi que par une forte hétérogénéité des intérêts en présence, les réformes doivent agréger des intérêts et représentations différentes, voire antagoniques. Les réformes adoptées sont alors le fruit de compromis multiples et d'influences diverses, l'acceptabilité des mesures dépendant partiellement de leur polysémie.

C'est particulièrement le cas en ce qui concerne l'adoption de la loi sur le revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 ou sur la contribution sociale généralisée (CSG) en 1990. Le RMI trouve ses origines tant à la droite de l'échiquier politique, tout au moins au sein de sa composante catholique sociale et familialiste dont un certain nombre de représentants ont été des conseillers influents au sein de la CNAF, qu'au sein de la gauche, avec notamment l'influence des idées de la deuxième gauche⁶. On ne s'étonnera guère, alors, que le texte de loi adopté en décembre 1988 comporte de nombreuses ambiguïtés, puisqu'il n'arbitre pas entre différentes options. Ainsi, les interrogations concernant les raisons du lancement du RMI (qui allaient des raisons morales tirées des doctrines solidaristes aux raisons politiques d'affichage d'une solidarité envers les plus démunis en passant par les motifs administratifs de rationalisation des dispositifs existants), les institutions en charge de la gestion locale du dispositif (où l'on oscille entre conseils généraux, en charge de l'insertion, et caisses d'allocation familiale, en charge des prestations) ou encore le statut du contrat (dette sociale pour les uns, contrepartie de la prestation pour les autres) ne sont pas tranchées. De même, le droit à l'insertion inclus dans le texte reste défini de façon extrêmement vague et ne se voit pas doté de contenu juridique précis. Des commentaires similaires peuvent être effectués à propos de la CSG. Ce dispositif comporte à la fois des arguments susceptibles de convaincre à gauche, au nom de la justice sociale (en élargissant l'assiette de cotisation aux revenus du capital), et à droite, au nom de l'allégement des charges sur les entreprises. Il satisfait également des intérêts administratifs différents : si l'administration du budget y trouve son compte (c'est un impôt plus indolore et plus « rentable » que l'impôt sur le revenu), l'administration des affaires sociales s'en satisfait

^{6.} La deuxième gauche est un courant politique, particulièrement important au cours des années 1970 (et emmené par Rocard), qui se distingue de la première gauche par le refus de l'héritage marxiste et jacobin. C'est une gauche qui se tient à distance de l'État, et propose de s'appuyer sur les mobilisations syndicales et associatives.

aussi (la CSG signifiant une emprise plus forte de l'État au détriment des partenaires sociaux) tout comme certains partenaires sociaux au nom du financement de certaines charges indues.

Plus généralement, ces textes apparaissent comme des aménagements entre des intérêts contradictoires. Dans ce genre de situations, il est bien évident que la phase de mise en œuvre vient jouer un rôle considérable.

L'ambiguïté par sédimentation

Mais l'ambiguïté de l'action publique peut également résulter de l'addition pour un même champ de politique de décisions successives, aux objectifs légèrement différents, qui s'ajoutent les unes aux autres. C'est donc un ensemble hétérogène de décisions qui finit par créer de l'incertitude quant aux buts poursuivis dans la politique.

Un bon exemple d'une telle logique peut être trouvé dans la politique de lutte contre le chômage telle qu'elle est analysée par Philippe Garraud (2000). Ce dernier montre qu'il s'agit d'une politique marquée par un grand nombre d'acteurs, et donc par la diversité des intérêts institutionnels et organisationnels en présence, l'indéfinition des tâches et missions des protagonistes, l'enchevêtrement des responsabilités ainsi que de la segmentation de l'action publique entre des dispositifs concurrents autant que complémentaires. C'est donc une politique « aux priorités et objectifs successifs et parfois contradictoires (les jeunes de moins de 25 ans, les adultes, les chômeurs de longue durée, etc.), flous ou multiples (qualifier, former, insérer, occuper les demandeurs d'emploi mais aussi essayer de faire baisser à court terme le taux de chômage en fonction des échéances politiques), qui peuvent s'apparenter à des non-choix. [...] Ambiguïté des politiques de lutte contre le chômage elles-mêmes, dont les registres ou les répertoires d'action sont multiples et de plus en plus larges (préretraites très coûteuses, formation professionnelle, insertion sociale, incitations fiscales ou financières constitutives d'un marché parallèle [...]) » (2000, p. 223). Il s'agit donc d'une politique où l'on ne choisit pas vraiment : les objectifs se succèdent et se superposent les uns aux autres sans que des alternatives claires soient retenues. Un tel style d'action publique présente des avantages politiques, en permettant de faire cohabiter des logiques contradictoires, tout en représentant une contrainte en rendant incertaine la communication entre les acteurs. La politique de la ville (qui désigne l'ensemble des dispositifs destinés aux

quartiers en difficulté) correspond à une telle logique : de nouveaux objectifs se sont ajoutés progressivement, des dispositifs ont été introduits sans que les précédents ne disparaissent, de nouveaux territoires prioritaires ont été retenus sans que la hiérarchisation par rapport aux précédents découpages géographiques n'apparaisse évidente (Maillard 2004).

Ce chapitre a tenté de donner une image réaliste de la façon dont s'élaborent des décisions, se préparent des programmes, se discutent des solutions au sein des enceintes gouvernementales et parlementaires. Le premier argument a consisté à souligner que les décisions se prennent selon une rationalité limitée. Dans cette perspective, ont été présentés des travaux qui insistent sur le poids de l'héritage dans les choix publics : les décideurs font avec l'existant, ils ne transforment pas radicalement les politiques menées antérieurement. On a vu que cette thèse était d'une certaine façon radicalisée par les travaux qui insistent sur l'inertie des politiques : ici, ce qui devient prioritaire, c'est l'héritage des politiques passées, qui d'ailleurs ne cesse de prendre de l'importance et que le décideur reçoit sans marge de manœuvre possible. Le deuxième point a attiré l'attention sur le fait que « le » décideur n'est pas seul. Il existe des décideurs, avec des rationalités différentes, des intérêts et des valeurs parfois opposés. Entre ces différents protagonistes, il existe des relations de pouvoir. Politiques et administratifs, organisations sectorielles, parlementaires, acteurs non gouvernementaux négocient et passent des compromis. Un troisième argument présent tout au long de ce chapitre est le caractère éclaté, fragmenté du processus décisionnel: il n'y a pas « une » décision, mais une succession de décisions qui s'enchevêtrent. Que l'on songe à la réforme de la police de proximité ou à la crise des missiles de Cuba : il y a une série de micro-décisions différentes qui sont prises successivement ou simultanément par les acteurs. Enfin, et ceci est largement une conséquence des remarques précédentes, il apparaît que les décisions se présentent bien souvent comme des compromis entre des intérêts et problématisations contradictoires. Dans ce cadre, l'ambiguïté prend une valeur politique positive : elle permet d'agréger des soutiens et, donc, d'adopter des décisions. En revanche, elle ouvre également des incertitudes, qui souvent se gèrent lors des phases de mise en œuvre.



Chapitre 3

La mise en œuvre : entre application et reformulation de la décision

C'est au cours des années 1970 que se développent les travaux relatifs à la mise en œuvre des politiques publiques*, c'est-à-dire « le processus au cours duquel des acteurs sociaux et des ressources sont mobilisés pour réaliser les objectifs d'une politique préalablement définie » (Padioleau 1982, p. 137). Dans l'ensemble, ils visent à saisir les écarts qui peuvent exister entre les décisions prises et les résultats obtenus, par exemple lorsque les coûts sont plus importants que ceux initialement prévus, ou quand les objectifs fixés ne sont pas atteints et les délais déterminés *a priori* sont dépassés. L'objectif des analyses de mise en œuvre consiste à essayer de comprendre les raisons de ces écarts, reposant donc sur l'idée que la mise en œuvre n'est pas une phase accessoire, mais centrale, du processus de fabrication des politiques.

Les travaux sur la mise en œuvre divergent sur de nombreux points. Certains proposent d'analyser la mise en œuvre comme étant d'abord un processus (Goggin et al. 1990), d'autres de regarder avant tout les outputs (c'est-à-dire les actions étatiques finales) et les outcomes (c'est-à-dire les effets sociaux des politiques). Des méthodologies différentes ont été mobilisées : si la plupart des recherches ont été conduites à partir de méthodes qualitatives (généralement par la reconstitution de processus de coordination entre de nombreux acteurs, institutionnels et autres), un certain nombre de chercheurs ont également utilisé des outils plus quantitatifs (notamment en faisant apparaître des échelles d'attitudes relatives à la décision mise en œuvre).

Cependant, les différences majeures sont d'ordre théorique et épistémologique. En fait, on peut distinguer trois périodes différentes dans les travaux sur la mise en œuvre (Birkland 2005, p. 182; Goggin et al. 1990, p. 13-17). La première génération, celle des fondateurs, se caractérise par des travaux généralement focalisés sur un cas d'étude, sans cadre théorique fortement construit, travaux dont le parangon est sans doute l'ouvrage fondateur de Pressman et Wildavsky, *Implementation* (1984, mais 1^{rc} éd. 1973). À partir de la fin des années 1970, ces travaux, critiqués parce que trop centrés sur des monographies et non-cumulatifs, ont été remplacés par une seconde génération d'études, dont l'objectif a été de construire des théories plus systématiques et applicables à de nombreux cas. Le développement des recherches s'est alors traduit par une opposition entre deux approches de la mise en œuvre : *top-down* et *bottom-up*. La troisième génération de travaux se propose justement de dépasser cette opposition, en proposant des cadres théoriques permettant de mieux prendre en compte ces deux dimensions. Nous présenterons les deux premières générations dans une première partie, avant d'examiner plus attentivement les essais de renouvellement récents.

Des premières analyses aux controverses théoriques

Pour reprendre la formule suggestive d'Hargrove (1975), la mise en œuvre est le lien manquant (missing link) du processus de politiques publiques. Il s'agit au départ d'une découverte promue par des chercheurs innovants qui mettent en évidence un angle mort des recherches classiques, pour lesquelles tout se passait comme si cette phase ne consistait qu'en une application de décisions prises antérieurement. Ces travaux ont ensuite ouvert la voie à une nouvelle vague de recherches avec une visée plus systématique, cette quête de systématisation impliquant une opposition entre des camps théoriques clivés. C'est ainsi que l'on est passé des premiers travaux sur la mise en œuvre (la première génération) à l'opposition entre les approches top-down et bottom-up (la seconde génération) en une quinzaine d'années.

La remise en cause du volontarisme des décideurs : les travaux fondateurs

Les premiers travaux sont publiés au cours des années 1970 aux États-Unis et traduisent une déception forte à l'égard des initiatives prises par l'État fédéral dans la décennie précédente. Ce dernier a en effet développé des politiques libérales – au sens anglo-saxon du terme, c'est-à-

dire progressistes – avec pour objectif de favoriser l'emploi des minorités, construire des logements sociaux ou mettre en place des politiques sociales plus redistributives. Or, ces programmes sont loin d'atteindre les objectifs fixés initialement : les résultats sont décevants, les budgets explosent, les délais ne sont pas respectés. Ce sont à ces écarts que ces travaux sur la mise en œuvre vont s'attacher, raison pour laquelle Bardach les qualifie de « post-libéraux » : sans renier les valeurs de ces politiques, ils sont sceptiques sur leurs résultats (1977, p. 3).

Le plus connu de ces travaux est celui de Jeffrey Pressman, professeur au Massachussets Institute of Technology, et Aaron Wildavsky, professeur à Berkeley, *Implementation*⁷. Leur travail porte sur l'Oakland Economic Development Administration (EDA), agence fédérale chargée de mettre en place un programme de développement économique de cette ville de la côte Ouest des États-Unis. Annoncé à grand renfort de publicité en 1965, ce programme, typique de la « grande société » américaine des années 1960, doit favoriser le développement économique et permettre la création d'emplois en direction des minorités; 3000 nouveaux emplois et 23 millions de dollars de travaux publics et de prêts sont annoncés. Or, après trois ans, seulement 4 millions ont été dépensés et 68 nouveaux emplois créés.

Cherchant à expliquer les raisons de l'échec, Pressman et Wildavsky commencent par remarquer qu'il n'y a pas eu d'oppositions majeures au projet. Tous les acteurs associés en partageaient les idées fondamentales : fournir de l'emploi aux minorités au travers d'un programme de travaux publics. La procédure était relativement simple : il y avait une seule agence, une seule ville et un programme bien identifié. L'argent prévu arrivait en temps voulu. En outre, les effets habituels de la fragmentation du système politique américain étaient évités : une seule agence fédérale

^{7.} Son titre complet – sans doute le plus long de l'histoire de la science politique – traduit bien ce désenchantement à l'égard de l'ambition des programmes fédéraux : « Mise en œuvre : comment les attentes grandioses à Washington sont détruites à Oakland; pourquoi est-il surprenant que les programmes fédéraux fonctionnent, cette histoire étant une saga de l'agence de développement économique racontée par deux observateurs compréhensifs qui cherchent à tirer des leçons sur la base d'espoirs ruinés » (1984).

est responsable, il y a un porteur de projet principal (le port d'Oakland) au niveau local, et la ville d'Oakland soutient l'opération.

Au cœur du projet, il y a un programme de travaux publics sur le port d'Oakland, censé se traduire par la création d'une gare maritime et d'un hangar d'aviation. L'accord sur les objectifs généraux n'empêche pas toute une série de conflits entre la multiplicité d'acteurs impliqués. Dans le programme, il y a 15 acteurs (l'agence fédérale, elle-même divisée entre plusieurs services, les organisations d'hommes d'affaires, la municipalité, etc.). C'est entre ces nombreux intermédiaires que les subventions et décisions fédérales doivent transiter. Dès lors, « ce qui semblait être un programme simple est en fait devenu très complexe, impliquant de nombreux participants, une multitude de perspectives différentes et un long et tortueux chemin de points de décision à franchir (*cleared*) » (p. 94). Plusieurs éléments faisaient obstacle à la mise en place du programme. Tout d'abord, même si tout le monde était d'accord sur les objectifs, il y avait des conflits sur les moyens : les acteurs se divisent sur les normes de sécurité à retenir; certains, en même temps investis sur d'autres programmes, ne donnent pas la priorité au projet de développement prévu par l'EDA. En outre, les acteurs sont dans des temporalités différentes : les responsables du programme au niveau fédéral ont des sens de l'urgence plus ou moins forts ; d'autres services du gouvernement fédéral poursuivent d'autres priorités; les architectes qui travaillent pour le port d'Oakland travaillent sur d'autres projets en cours, certains plus prioritaires. Ensuite, la mise en œuvre du programme implique une multiplicité de décisions qui s'additionnent. Ce qui paraît simple – construire une gare maritime ou un hangar d'aviation – est long et complexe : il faut choisir le lieu, s'arranger avec les acteurs en désaccord, élaborer le projet, définir le financement, le redéfinir éventuellement, etc. Ainsi, entre la décision initiale et la mise en œuvre, surviennent toute une série de retards et de détournements. Pressman et Wildavsky montrent notamment la relation inverse entre le nombre de transactions demandées pour mettre en œuvre une décision et la probabilité d'un effet. C'est une théorie probabiliste de la mise en œuvre : plus il y a d'étapes dans la mise en oeuvre, plus il y a de chances que la décision initiale soit mal ou non appliquée (1984, p. 107).

Le constat est donc fortement pessimiste : la « complexité de l'action conjointe » (pour reprendre un terme cher aux auteurs) entre une pluralité d'organisations aux priorités et temporalités différentes rend

particulièrement improbable une mise en œuvre réussie. Cet ouvrage a ouvert une nouvelle voie de recherche, investie par de nombreux auteurs dans les années suivantes.

Mise en œuvre et dynamiques interorganisationnelles

Des travaux se situant dans le sillage de Pressman et Wildavsky soulignent que la mise en œuvre des décisions gouvernementales passe par la mobilisation de multiples organisations publiques, semi-publiques et privées. C'est une perspective bien mise en évidence par les travaux portant sur les relations interorganisationnelles : « L'une des tâches majeures à laquelle sont confrontés les systèmes politiques dans les pays industrialisés est de mettre en œuvre des actions coordonnées au travers de réseaux d'organisations séparées mais interdépendantes où les capacités collectives d'une pluralité de participants sont essentielles pour résoudre les problèmes » (Hanf 1978, p. 2). L'enjeu est notamment de comprendre comment des ensembles de relations de coopération influent sur la mise en œuvre des politiques publiques. Il est question de « réseaux d'organisations interdépendantes », de « réseaux d'acteurs institutionnels qui doivent réaliser des tâches conjointes ». Dans cet esprit, sont notamment soulignées les difficultés associées à la coopération volontaire entre des organisations (ce qui conduit souvent à des solutions sous-optimales). Ces travaux ont notamment porté sur les relations entre différents niveaux de gouvernement (État central, autorités régionales et locales) dans des États unitaires et/ou fédéraux. Nous donnerons ici l'exemple des travaux sur la mise en œuvre des politiques dans un État unitaire (la France), puis dans un État fédéral (l'Allemagne), montrant par là même les similitudes entre les deux contextes institutionnels.

La mise en œuvre dans un État centralisé : les faux-semblants de la centralisation

En France, ce sont les travaux du centre de sociologie des organisations au cours des années 1960 et 1970 qui rendent le mieux compte d'une telle perspective de recherche (même s'ils ne situent pas complètement dans une perspective d'analyse des décisions publiques). Les notions de « jacobinisme apprivoisé » ou de « régulation croisée » capturent l'idée d'un système politico-administratif local qui n'est pas en position de passivité par rapport aux réformes initiées par l'État central. Il existe des négociations

constantes autour de l'application de la règle nationale. Les réformes engagées au centre sont réappropriées par les acteurs locaux qui en réduisent le potentiel de changement. Un bon exemple de cette capacité des notables locaux à bloquer le changement est constitué par la loi sur les fusions de commune votée en 1971 (Dupuy & Thoenig 1983). Dans cette loi, des pouvoirs importants sont donnés aux préfets, chargés d'élaborer (certes en concertation) des plans départementaux de regroupement et pouvant procéder à des fusions autoritaires. Les prévisions initiales tablaient sur la fusion de 10 000 communes (sur 37 000); or au total seulement 800 fusions ont eu lieu (soit le regroupement d'à peine 1300 communes – et encore un certain nombre se défera). Cet échec montre bien le poids des leaders départementaux et des élus municipaux dans la mise en œuvre de la loi : les relations de connivence entre préfet et notables empêchent le premier de déplaire aux seconds. Mais, selon Thoenig et Dupuy, ce poids des élites locales pèse au niveau central lui-même (par l'intermédiaire du Sénat notamment mais plus largement par les différents réseaux partisans) : le ministre donne pour consigne aux préfets de surtout éviter les conflits, aucun objectif quantitatif n'est fixé dans les textes d'application laissant donc aux préfets la voie libre pour trouver des accords avec les élites locales.

Ce sont des conclusions en définitive similaires auxquelles arrive Padioleau (1982) dans son analyse de la mise en œuvre d'une politique réglementaire spécifique : le défrichement des bois et des forêts. C'est plus précisément à l'article 11 de la loi de finance rectificative du 24 décembre 1969 que son étude s'attache, cet article introduisant un régime d'autorisation préalable de défrichement ainsi qu'une taxe sur le défrichement des bois et forêts. Ces nouvelles dispositions, qui proviennent des inquiétudes de certains fonctionnaires devant les effets des défrichements (dus notamment à la croissance urbaine ou à des opérations industrielles), vont bien évidemment à l'encontre des intérêts des sylviculteurs. Ces derniers vont d'ailleurs obtenir un certain nombre de compensations au cours de l'étude du projet de loi par le Parlement, concernant l'introduction d'exemptions ou de conditions d'application plus restrictives de la nouvelle taxe et du régime d'autorisation préalable. Comment vont alors s'appliquer ces nouvelles dispositions? Pour l'autorisation préalable de défrichement, le ministère de l'Agriculture conduit une politique prudente, toutes les régions ne connaissant pas la même densité forestière, ni la même concentration des intérêts sylvicoles. C'est ainsi qu'autour de la

notion d' « équilibre biologique », le centre va suggérer aux différentes administrations déconcentrées (notamment les directions départementales de l'agriculture et les préfectures) de définir les objectifs de protection à atteindre en fonction des contraintes locales. Les stratégies régionales vont alors varier fortement. Particulièrement intéressant est le cas du massif forestier gascon, où la politique, avec l'assentiment du ministère, a été de ne pratiquer l'interdiction de défrichement qu'à la marge, contrairement aux volontés initiales du législateur : il s'agit d'un territoire où le massif forestier est étendu et où le défrichement était jusqu'alors défendu au nom tant de la protection de la forêt (et notamment de la lutte contre les incendies) que du développement touristique. L'application de la taxe pose quant à elle des difficultés considérables (les effets étant immédiatement perceptibles pour les assujettis), ce qui va entraîner toute une série d'adaptations. À partir de l'étude de deux départements du Sud-Ouest, Padioleau montre que dans l'un, la promiscuité entre les intérêts sylvicoles, les acteurs politiques et les représentants administratifs conduit à un faible empressement pour faire appliquer les règles, tandis que dans l'autre, l'absence de ces mêmes facteurs induit une application plus conforme à la lettre du texte. S'il existe des écarts permanents par rapport à la décision initiale, un résultat intéressant de ces travaux est de souligner que ces adaptations ne se font pas au nom d'une périphérie toute puissante mais en large partie en accord avec les initiateurs de la politique.

Fédéralisme et mise en œuvre : un mode de gouvernement par le compromis

En Allemagne, les recherches conduites au sein du *Max Planck Institut* à Cologne sous la direction de Fritz Scharpf et Renate Mayntz s'inscrivent dans un souci identique. Ils considèrent la mise en œuvre comme l'interaction entre la volonté d'application d'une décision et les réactions qui se produisent sur le terrain face à cette volonté. Une politique n'est jamais mise en œuvre dans le vide ; elle fait incursion dans un contexte caractérisé par des problèmes, structures et contraintes qui lui sont antérieurs, ce qui provoque des réactions en retour. Ces réactions influencent à leur tour les activités des metteurs en œuvre. La mise en œuvre est ainsi considérée comme un *processus* dynamique marqué par un va-et-vient.

Mayntz a par exemple étudié les politiques conduites en matière de contrôle de la pollution de l'air en République fédérale d'Allemagne (Mayntz 1978). Dans ce domaine, il existe une loi (loi fédérale des contrôles d'émissions polluantes votée en 1974) qui crée un certain nombre d'instruments administratifs pour faire baisser la pollution (qui vont d'amendes à la fermeture des structures et l'engagement d'actions devant les tribunaux). La mise en œuvre est assurée par un ensemble d'agences aux niveaux fédéral et local. Mais l'étude montre que le processus est particulièrement complexe, en raison du champ de la mise en œuvre. D'abord, le rôle des acteurs fédéraux (c'est-à-dire l'unité ministérielle en charge du contrôle de la pollution de l'air) dans le contrôle des agences inférieures est extrêmement faible (ils traitent des cas individuels sur demande mais donnent très peu de consignes générales). Les agences locales - qui ont donc une large autonomie - chargées d'appliquer ces mesures sont quant à elles placées devant un environnement difficile et hostile : les représentants des intérêts patronaux sont défavorables à cette réglementation et ont différents moyens pour ne pas obéir aux règles : ils peuvent retarder ou détourner la mise en œuvre, et ils sont également susceptibles d'amener l'affaire devant les tribunaux. En outre, ces agences ont des relations difficiles avec leur environnement institutionnel : une logique de prévention devrait les conduire à pouvoir peser sur les choix faits en matière de localisation des équipements polluants, or elles n'ont aucune maîtrise sur un objet qui reste complètement contrôlé par les collectivités locales. Enfin, il existe une division des tâches plus ou moins accentuée entre les dimensions techniques (confiées à des agences locales autonomes) et administratives (confiées à des unités administratives généralement sous la responsabilité des maires et moins enclines à sanctionner les destinataires récalcitrants). Devant ces difficultés multiples, les agences locales chargées des contrôles choisissent principalement d'adopter une stratégie coopérative : elles essaient de s'entendre par des accords informels avec les entreprises sur des niveaux de pollution plutôt que d'utiliser des instruments légaux de contraintes, même si ces accords sont souvent sous optimaux au regard des normes fixées au niveau fédéral.

France et République fédérale d'Allemagne se trouvent donc confrontées à des difficultés similaires : les décisions centralisées peinent à s'imposer. La présumée hiérarchie entre niveaux de gouvernement laisse donc des espaces pour des négociations et autres compromis discrets entre les acteurs, permettant à ceux-ci de reformuler les objectifs du programme initial au cours de sa mise en œuvre.

Mise en œuvre et agents chargés de la mise en œuvre

Dans la deuxième moitié des années 1970, certains chercheurs ont proposé une lecture différente de la mise en œuvre, en se focalisant sur les agents concrets chargés de mettre en œuvre les politiques, négligés par les auteurs précédents. Les chercheurs travaillant dans cette perspective rompent avec le présupposé selon lequel la politique publique commence par le haut et se déroule vers le bas. Selon ces travaux, souvent qualifiés de bottom up (cf. infra), il faut prendre en compte d'emblée les acteurs périphériques. Deux contributions peuvent être ici retenues : Lipsky (1980) met en avant le rôle des agents « du niveau de la rue » (street level bureaucrats), Hjern le poids des « réseaux de mise en œuvre ».

Lipsky et les agents « du niveau de la rue »

Lipsky montre que les actions des agents d'exécution (c'est-à-dire ceux qui ont des relations constantes avec le public dans leur travail quotidien : enseignants, juges, policiers, travailleurs sociaux, etc.) sont déterminantes dans le fonctionnement des services publics. Ce sont selon lui de véritables *policy-makers* parce qu'ils « ont une marge d'appréciation considérable pour déterminer la nature, le montant et la qualité des sanctions et bénéfices fournis par leur agence » (1980, p. 13). En effet, si les règles organisationnelles contraignent leur mode de fonctionnement, ces règles sont souvent si nombreuses et contradictoires qu'elles ne sont mobilisées que sélectivement. Selon Lipsky, trois raisons doivent être retenues :

- ces agents travaillent souvent dans des situations sociales trop complexes pour qu'elles entrent dans des formats bureaucratiques : « les policiers ne peuvent pas amener avec eux des instructions sur comment intervenir avec les citoyens, particulièrement dans des contextes sociaux potentiellement hostiles » (p. 15);
- ces agents travaillent dans des contextes où ils doivent tenir compte de la dimension humaine de la situation. La définition acceptée socialement de leurs missions leur laisse une marge de manœuvre pour apprécier les cas dans la mesure où, selon Lipsky, les sociétés cherchent l'impartialité mais également la compassion et la flexibilité;
- les agents conservent une marge de manœuvre dans un but tactique, pour laisser croire aux citoyens qu'ils jouent un rôle clé dans leur bien-être.

Encadré 6. Les agents « du niveau de la rue » : une perspective heuristique.

Cette approche de l'action des administrations a connu par la suite un réel succès, de nombreux auteurs ayant poursuivi la voie de recherche ouverte par Lipsky. C'est un domaine d'ailleurs où la sociologie française a apporté une contribution essentielle (voir notamment Dubois 2003) en montrant les relations complexes qui se tissent entre les agents et les ayants droit. Vincent Dubois a notamment montré le dédoublement des guichetiers des caisses d'allocation familiale, travaillés par une constante oscillation entre leur identité administrative et des formes de compassion. S'ils inscrivent leur action dans un cadre spécifique avec des règles administratives détaillées (connaissance des barèmes, des systèmes d'indemnisations), ils sont en même temps directement affectés par la souffrance de leurs interlocuteurs. Le comportement et l'identité des bureaucrates au guichet oscillent entre compassion et règle bureaucratique, évitement et complicité.

Certains travaux récents ont cependant nuancé quelque peu cette idée de la centralité des agents de base dans le processus de mise en œuvre. Ces recherches se sont en effet attachées à mieux rendre compte du travail des agents en relation avec les contrôles managériaux et politiques dont ils sont l'objet. Est-ce que les responsables politiques sont en mesure de contrôler véritablement l'activité de leurs agents de première ligne dans la mise en œuvre de la réglementation ? À partir de méthodologies quantitatives, Winter (2003) essaie de tester l'influence de plusieurs facteurs sur les conduites des inspecteurs locaux (en matière agroenvironnementale) et des travailleurs sociaux (pour les politiques d'intégration). Il montre que les agents disposent d'une très large marge de manœuvre sur des tâches peu visibles, comme par exemple les réactions à adopter en cas de violation des règles par les destinataires. En revanche, les responsables politiques et managériaux jouent un rôle essentiel sur la définition des règles qui encadrent l'action : le nombre d'inspections, le temps passé sur chacun des dossiers. Ils jouent également un rôle de façon plus détournée, en régissant le nombre d'agents affectés aux missions de mise en œuvre. Ces résultats tendent à rappeler que les agents d'exécution ne sont pas nécessairement complètement libres dans les décisions qu'ils adoptent.

Ces agents font face en permanence à des pressions qui rendent leur activité quotidienne éloignée de l'idéal qu'ils espéraient atteindre. Par exemple, en 1968, la *Boston Housing Authority* (l'agence de logement social de Boston, BHA) adopte un programme dit « 1-2-3 » : pour favoriser

l'intégration raciale, les locataires vont voir leur marge de manœuvre réduite : si, au bout de trois propositions, ils ont tout refusé, ils sont relégués en bas de la liste d'attente. C'était sans compter le poids des employés de l'agence qui ont leurs propres préférences et clientèles (globalement, plutôt les vieux blancs sans gros revenus). Ils utilisent diverses stratégies pour les amener uniquement vers les meilleurs projets de la BHA : ils défendent auprès de leurs supérieurs la nécessité de réserves pour créer de la flexibilité, donnent des informations aux locataires pour que leurs dossiers soient traités en priorité, voire perdent ou déplacent certains dossiers. Pour tout cela, les employés bénéficient de la pression constante due aux manques de logement (urgence permanente, nombre de dossiers en attente, etc.).

Hjern et les réseaux de mise en œuvre

Universitaire suédois travaillant à l'époque dans un institut de recherche berlinois, Benny Hjern a développé son approche de la mise en œuvre à partir de recherches sur des programmes européens de formation et de lutte contre le chômage au début des années 1980. Il construit son approche en collaboration avec d'autres chercheurs (Chris Hull, Ken Hanf, David Porter), à une époque marquée par le développement de travaux de sociologie organisationnelle. Hjern et ses collègues commencent leur analyse non pas par une décision gouvernementale mais en identifiant le réseau d'acteurs impliqués dans la gestion d'un problème public spécifique.

L'étude de la politique destinée à des petites et moyennes entreprises (PME) pour accroître leurs performances (en matière de formation continue, de management, etc.), au Royaume-Uni, en Italie, en Suède et en République fédérale d'Allemagne en donne un bon exemple (Hull & Hjern 1982). Hull et Hjern souhaitent évaluer la performance réelle des interventions publiques dans ce domaine. Pour se faire, ils commencent par analyser la réalité au niveau des entreprises individuelles. Dans chacun des pays, ils retiennent trois ou quatre localités et examinent quels problèmes se posent les entreprises locales à partir d'entretiens avec les acteurs. Ensuite, ils tentent de comprendre avec qui les entreprises entretiennent des relations pour les assister dans la gestion de ces problèmes et en quoi consiste cette assistance, ce qui les conduit à réaliser des entretiens avec ces nouveaux acteurs. Et ainsi de suite, selon une logique de boule de neige. Ensuite, ils dessinent des réseaux et envisagent comment les réseaux se

distinguent d'une localité à l'autre. Selon eux, ce n'est pas forcément l'acteur étatique qui est au centre du réseau ; il peut s'agir parfois des banques, des syndicats ou d'autres organismes privés. À partir de là, ils établissent des relations entre les caractéristiques du réseau et la performance dans la gestion des problèmes. Ils montrent par exemple que, dans une ville de République fédérale d'Allemagne, il y a pour toutes les PME une agence publique de développement local qui fait l'intermédiaire entre PME et banques, ce qui n'est pas le cas dans une autre ville. Or, les PME dans la ville où il y a cet intermédiaire ont nettement plus souvent fait appel à des programmes d'aide étatique, notamment dans le domaine de la formation continue. Ceci les conduit à conclure sur le caractère déterminant de la configuration du réseau de contact au niveau local et des efforts faits à la base (ici, par l'agence locale de développement).

Top down et bottom up : un faux débat?

Ce qui compte pour les premiers auteurs, ce sont principalement les dynamiques interorganisationnelles, tandis que pour les seconds, ce sont les agents de la base. Ces perspectives différentes recoupent une opposition entre deux approches : *top down* et *bottom up*. L'opposition entre ces deux perspectives est à la fois évaluative (ce qu'il faut observer), explicative (pourquoi les choses se déroulent comme elles se déroulent) et normative (ce qu'il faut faire).

Les top-downers adoptent la perspective de décideurs opérant des choix clairs et rationnels et se demandent comment ces décisions pourraient être mieux appliquées. Une décision prise par le gouvernement ou le législateur est donc le point de départ de l'analyse, ce qui conduit les chercheurs se situant dans cette perspective à poser ensuite les questions suivantes (Sabatier 1986, p. 22) : dans quelle mesure les activités des metteurs en œuvre et le comportement des groupes cibles sont-ils conformes avec les objectifs exprimés par la décision ? Dans quelle mesure ces objectifs sont-ils atteints, c'est-à-dire dans quelle mesure les impacts de la politique correspondent-ils aux objectifs ? Quels sont les principaux facteurs qui ont influencé les actions des metteurs en œuvre, le comportement des groupes cibles et, par conséquent, les effets de la politique ? En termes prescriptifs, les tenants de cette approche en concluent souvent à la nécessité d'une chaîne de commande claire, de buts clairement définis, de ressources véritablement allouées, de limiter l'ampleur des changements

demandés, restreindre le nombre d'acteurs mobilisés dans la mise en œuvre ou confier la responsabilité de la mise en œuvre à un acteur qui éprouve de la sympathie vis-à-vis du programme.

Les bottom uppers insistent quant à eux sur le poids des agents d'exécution. L'approche bottom-up ne commence pas avec une décision, mais identifie le réseau d'acteurs impliqués dans les prestations de services, activités en relation avec un problème spécifique. Une fois ces acteurs identifiés, on les interroge sur les objectifs qu'ils poursuivent, sur leurs stratégies, sur leurs activités et sur les contacts qu'ils entretiennent avec d'autres acteurs. Ensuite, les informations sur ces contacts sont utilisées pour identifier d'autres acteurs impliqués dans le domaine, pour remonter la filière des institutions locales, régionales et nationales qui sont impliquées dans la planification, le financement et l'application de politiques publiques qui touchent, d'une manière ou d'une autre, le problème investigué. En termes prescriptifs, cela conduit les bottom uppers à se démarquer d'une perspective de contrôle. La mise en œuvre requiert au contraire de favoriser les échanges, de permettre les compromis entre les différents protagonistes.

Si ce débat a stimulé le développement des recherches au cours des années 1980, il est aujourd'hui reconnu que les deux approches ont leurs angles morts, « chacune tend[ant] à ignorer la part de réalité expliquée par l'autre » (Goggin et al. 1990, p. 12). L'approche top-down présente de nombreuses faiblesses. Elle est trop centrée sur « la » décision, alors qu'il peut y avoir plusieurs décisions qui interfèrent. Ainsi, dans de nombreux domaines de politiques publiques (santé, éducation, environnement, sécurité), une pluralité de politiques interdépendantes est conduite simultanément. Regarder une seule décision peut alors s'avérer trompeur. Par ailleurs, cette approche fait comme si la décision initiale était claire, alors qu'elle est susceptible d'être ambiguë en combinant des valeurs et intérêts divers ; pour parvenir à un compromis, les décideurs peuvent en effet convenir d'un accord ambigu, ce qui rend la conformation aux objectifs initiaux particulièrement illusoire. Enfin, l'approche top-down paraît trop fixiste, alors que les décisions peuvent changer au cours du processus de mise en œuvre lui-même.

De son côté, l'approche *bottom-up*, en privilégiant les relations opérationnelles, présente des difficultés symétriques. Elle peut perdre de vue

la politique et l'État, en considérant un peu rapidement que ceux-ci n'ont pas de véritables effets sur la conduite des agents ou des réseaux opérationnels. Ce faisant, une telle approche est conduite à surestimer la marge de manœuvre dont disposent les agents du niveau de la rue. Ces agents ne sont pas complètement libres de toute contrainte, ils font l'objet de contrôles organisationnels et politiques (voir encadré 6). Par ailleurs, dans les travaux bottom-up, les destinataires des politiques (les petites et moyennes entreprises dans l'étude de Hull et Hjern) sont souvent appréhendés comme des acteurs essentiels pouvant conduire à une redéfinition des objectifs ; or le rôle de ces groupes est loin d'être systématique, de nombreuses politiques étant marquées au contraire par un rôle très faible du public.

D'une certaine façon, ainsi qu'on le verra plus bas, ces perspectives sont plus complémentaires que véritablement antagonistes. Les approches *top-down* sont utiles quand il y a une seule décision à analyser et quand les objectifs de cette décision sont clairs. Les approches *bottom-up* sont plus adaptées quand il s'agit de regarder l'action des metteurs en œuvre sans qu'il n'existe de programme dominant. Cette complémentarité potentielle a ouvert la voie à de nouvelles perspectives.

Tentatives de dépassement : de nouvelles approches

Comme le remarque Jean Leca, « la "mise en vigueur" (*implementation*) n'est plus seulement une phase distincte de, et subordonnée à, l'édiction et la formulation mais une décision complexe consistant à redéfinir un but en fonction de l'évolution des moyens disponibles et des obstacles et contraintes du terrain » (1996, p. 352). La redéfinition des approches s'opère en fait en croisant les deux perspectives précédentes. D'un côté, la mise en œuvre ne consiste pas simplement dans l'application, mais elle contribue à clarifier les options politiques, à choisir entre des alternatives différentes. De l'autre côté, la mise en œuvre n'est pas une phase indépendante des décisions prises antérieurement : des règles sont fixées, des budgets sont alloués. Autrement dit, les décisions initiales peuvent peser sur le travail des agents de base et les réseaux opérationnels. Partant, les tentatives de dépassement ont été nombreuses (voir de ce point de vue, Hill & Hupe 2002, p. 57-84), l'annonce du dépassement de cette opposition

canonique étant même devenue une figure obligée des travaux sur la mise en œuvre. Nous nous centrerons ici sur celles qui nous semblent les plus fructueuses, en distinguant deux types de tentatives : les travaux qui ont insisté sur la construction d'un nouveau cadre analytique et ceux qui ont essayé de poser la question de la mise en œuvre en fonction du type de politiques.

De nouveaux cadres conceptuels

Un premier renouveau de la perspective sur la mise en œuvre est initié, de façon intéressante, par deux auteurs classiquement considérés comme des top-downers qui déplacent leur point de vue. C'est le cas de Wildavsky, qui, dans différents chapitres rajoutés à l'ouvrage publié initialement avec Pressman, Implementation, va progressivement reconnaître la nécessité de ne pas envisager la mise en œuvre comme la simple application d'une décision préalablement construite, et donc d'articuler décision et mise en œuvre comme un processus interactif. C'est notamment le cas d'un chapitre qu'il co-écrit en 1979 avec Giandomenico Majone qui s'intitule « Implementation as evolution »8. Les décisions ne sont pas que des « collections de mots » sans effet sur les pratiques de mise en œuvre, elles définissent les arènes dans lesquelles le processus a lieu, l'identité et le rôle des principaux acteurs ainsi que le répertoire des outils disponibles. Mais la mise en œuvre reste une évolution : quand nous mettons en œuvre une politique, inévitablement nous la changeons, parce que les conditions de mise en œuvre sont par essence insaisissables au moment de la décision. Paul Sabatier (1986), auteur connu pour ses travaux avec Daniel Mazmanian, se focalisant sur les conditions d'une mise en œuvre « réussie » (Mazmanian & Sabatier 1983), effectue un déplacement similaire lorsqu'il reconnaît que ses travaux antérieurs ont été trop centrés sur les auteurs des programmes, négligeant ce faisant les stratégies et les apprentissages des autres acteurs. Il propose de changer de cadre, en adoptant l'unité d'analyse des bottom-uppers (c'est-à-dire un système composé d'acteurs publics et privés autour d'un problème politique sans se centrer sur la

Hill et Hupe (2002, p. 45) suggèrent que son co-auteur italien (Majone), habitué à des décisions rigides et des mises en œuvre flexibles, ne serait pas étranger à l'adoption de cette vue plus évolutive du processus de mise en œuvre.

perspective des seuls décideurs) tout en retenant l'idée de contraintes légales que retiennent les *top-downers* (voir chapitre 6).

C'est sans doute dans les travaux de Goggin et al. (1990) que l'on trouve la tentative la plus aboutie sur le plan analytique. Ces derniers cherchent à fournir un modèle inclusif pour rendre compte des relations entre gouvernement, États et autorités locales (ce qu'ils appellent des politiques intergouvernementales) dans la mise en œuvre des politiques publiques aux États-Unis. Ils présentent leur cadre d'analyse comme étant de « troisième génération » : après les travaux des fondateurs, ceux marqués par l'opposition top-downl bottom-up, ils proposent une approche qu'ils souhaitent plus systématique de la mise en œuvre. Leur cadre d'analyse est testé sur trois politiques différentes (politique des déchets dangereux, services de planning familial, politique municipale de traitement des eaux) dans lesquelles des initiatives fédérales ont été prises, que les autorités locales et les États ont dû ensuite mettre en œuvre.

Les auteurs désignent la mise en œuvre comme l'ensemble d'activités (lois, décisions administratives, distribution de ressources financières et humaines, suivi d'actions, redéfinition éventuelle du cadre d'action) par lequel des agents des États fédérés transforment en actions des décisions fédérales. Ils proposent d'appréhender le processus de mise en œuvre, mais également les produits (outputs), voire même les effets sociaux (outcomes). Les États fédérés étant susceptibles de varier, ils distinguent plusieurs styles de mise en œuvre : défiance (retard et modifications des objectifs initiaux), retard (retard sans modification des objectifs), retard stratégique (retard permettant potentiellement de mieux respecter les objectifs), conformité (application rapide en accord avec les objectifs fixés). Pour comprendre le comportement de mise en œuvre, ils définissent un « modèle de communication », centré sur l'échange de messages entre niveaux de gouvernements. Les agences des États fédérés doivent interpréter des messages venant notamment du niveau fédéral, et dès lors la structuration du processus de mise en œuvre dépend de la forme et du contenu du message autant que de la légitimité et de la réputation de l'émetteur. Le comportement de mise en œuvre varie en fonction de plusieurs variables :

les incitations et contraintes du niveau fédéral : la nature du « message »
 (c'est-à-dire de la décision) comme la réputation des émetteurs sont ici

de première importance. Goggin et ses collègues proposent de mesurer si le message est clair, consistant, mais également quelle est la nature de la décision fédérale (s'agit-il d'un texte fournissant des moyens en laissant libre les acteurs quant aux buts poursuivis ou d'un programme d'action détaillé quant aux buts et aux moyens ?). Il faut également examiner les soutiens dont a bénéficié le texte : a-t-il été soutenu par une large coalition d'acteurs ou, au contraire, a-t-il fait l'objet de controverses importantes (qui ont toutes les chances de se poursuivre au moment de la mise en œuvre) ? Ils montrent par exemple que la politique de traitement des eaux a été celle dont le message a été le plus clair, les financements fédéraux les plus constants et massifs, ce qui explique que cette politique ait été la plus complètement mise en œuvre ; au contraire, la politique de planning familial a fait l'objet de variations importantes notamment autour des programmes relatifs à l'avortement après l'arrivée d'une présidence conservatrice en 1981 ;

- les incitations et contraintes au niveau des États et au niveau local : ici, ce qui compte c'est la politique (au sens de politics). La mise en œuvre est un processus de négociation interactif entre une multiplicité d'acteurs aux intérêts différents. Le regard se porte donc sur les groupes d'intérêts, le rôle des agences locales chargées de la mise en œuvre ainsi que la position des acteurs politiques. En Californie, par exemple, la mise en œuvre de certaines parties du programme concernant les services de planning familial (notamment les actions en direction des familles pauvres) a été retardée en raison d'oppositions profondes entre deux coalitions. D'un côté, le gouverneur républicain, ainsi que certaines associations familiales (dont des associations de noirs qui voyaient dans de tels programmes un « génocide »), s'y opposaient au nom de la défense des valeurs familiales mais également du coût engendré pour la collectivité ; de l'autre côté, une coalition emmenée par un sénateur de Californie, des responsables médicaux mais également certaines associations d'aide aux parents considérait ce programme comme une façon de répondre aux besoins de la population ;
- les capacités organisationnelles et « écologiques » des États : il s'agit de la capacité des acteurs subnationaux à agir. D'un côté, doivent être prises en compte l'organisation administrative, les ressources en personnel et en matière budgétaires des agences des États fédéraux (la « capacité organisationnelle ») ; de l'autre, doit être pris en compte l'environnement

dans lequel agissent les acteurs chargés de la mise en œuvre : l'opinion publique, l'attention médiatique, la culture politique, les conditions socio-économiques, le niveau des problèmes rencontrés dans l'État, etc. affectent les capacités d'action locales (la « capacité écologique »). Ces capacités sont susceptibles de varier au cours du processus : si, par exemple, un État est chargé d'appliquer une législation dans le domaine pénal, alors que l'on assiste à une croissance rapide de la délinquance, il n'est pas impossible que ce changement de contexte affecte la capacité « écologique » de l'État (puisque les autorités risquent de se retrouver sous la pression de l'opinion) ;

les effets retours et la redéfinition de la politique : ici, les auteurs tiennent compte du fait qu'une politique peut, au cours du processus de mise en œuvre, faire l'objet d'une redéfinition. C'est ce que les auteurs appellent « l'effet retour » : si des acteurs font part de leur insatisfaction, les autorités fédérales peuvent être conduites à modifier une politique au cours de la législature.

Ce que proposent Goggin et ses collègues, c'est donc plutôt un cadre analytique pour décrire mais également expliquer le processus de mise en œuvre. Ils cherchent à délimiter les différentes variables permettant d'expliquer les résultats de la mise en œuvre. Ce qui fait leur intérêt est aussi ce qui fait leur faiblesse : leur modèle recherche la richesse analytique plus que la parcimonie.

Mise en œuvre et types de politiques

D'autres auteurs ont proposé une lecture différente des processus de mise en œuvre en partant d'un autre point de vue : la nature de la mise en œuvre dépend du type de politique considérée. Nous proposons ici de retenir deux sortes de recherches : la typologie de Matland et les travaux français consacrés à un type particulier de politiques publiques.

Matland et la matrice conflit-ambiguïté

Selon Matland (1995), les travaux foisonnants sur la mise en œuvre manquent d'une structure permettant de rendre compte des variations observées. Partant de l'opposition désormais connue entre approches *top-down* et *bottom-up*, il revient sur une dimension négligée du débat : la définition de ce qu'est une « bonne » mise en œuvre. Plutôt que de trancher

le débat, il insiste sur le fait que si, dans certains cas, des buts clairs sont fixés dans la décision initiale, ce qui rend la réussite estimable à partir de ces objectifs, dans d'autres politiques, les intentions sont nettement plus flottantes, ce qui rend les critères moins délimitables. Ce faisant, il propose de montrer que le processus de mise en œuvre diffère en fonction du type de politique considéré. Pour cela, il propose de construire une matrice (qu'il appelle conflit-ambiguïté) à partir des travaux des théoriciens des organisations et de la décision :

- le conflit : selon lui inévitable à partir du moment où il existe des acteurs interdépendants avec des objectifs incompatibles, le conflit peut se produire sur les objectifs comme sur les moyens d'une politique. Si dans certaines politiques, le conflit est gérable (en distribuant des compensations), dans d'autres, la controverse ne peut être contenue (parce que l'on touche un enjeu particulièrement clivant);
- l'ambiguïté: selon Matland, les politiques contemporaines échappent difficilement à l'ambiguïté, parce qu'elle est souvent une façon d'obtenir des compromis politiquement viables entre des acteurs ayant des points de vue contradictoires. Il propose de distinguer des politiques marquées par une forte ambiguïté (avec des buts et moyens non réellement spécifiés au moment de la décision) et d'autres où les priorités apparaissent plus nettement.

Les degrés de conflit et d'ambiguïté des politiques sont susceptibles d'avoir des effets importants sur le processus de mise en œuvre. À partir de ces deux axes, il construit la matrice suivante composée de quatre cases.

Tabeau 1. Matrice ambiguïté/conflit selon Matland (1995).

	Conflit faible	Conflit fort
Ambiguïté faible	Mise en œuvre administrative	Mise en œuvre politique
Ambiguïté forte	Mise en œuvre expérimentale	Mise en œuvre symbolique

La mise en œuvre est administrative : elle consiste essentiellement à appliquer des buts considérés comme légitimes. On s'inscrit ici dans le modèle webérien classique, dans lequel la mise en œuvre par les administrations est une simple application des décisions politiques. Le résultat positif ou non de la mise en œuvre dépendra ici essentiellement des ressources véritablement affectées. Matland donne l'exemple de programmes de santé publique (contre la tuberculose et la variole) qui ne se traduisent

pas par des oppositions fortes, et dont la réussite dépend essentiellement des moyens consacrés par les décideurs publics.

La mise en œuvre est politique (« politique » étant entendu ici comme impliquant un niveau très élevé de négociations et de concurrences entre les acteurs) : il existe une politique clairement établie, les initiateurs du programme ont fortement cadré le processus en amont (en définissant des buts clairs et en allouant des moyens). Mais des acteurs opposés à cette politique disposent de ressources pour peser sur la mise en œuvre. Dans ce cas, les résultats de la mise en œuvre dépendront essentiellement des rapports de force entre les acteurs impliqués. Matland cite l'exemple de la promotion de la diversité sociale et raciale dans les écoles au cours des années 1960 : les buts sont clairement définis, des moyens sont mobilisés (notamment par l'intermédiaire de services de bus), des instruments de contraintes sont disponibles pour les récalcitrants, ce qui n'empêche pas l'existence de controverses récurrentes et de stratégies d'obstruction, tout au long de la mise en œuvre.

La mise en œuvre est expérimentale : les objectifs tout comme les moyens ne sont que très faiblement définis avant la mise en œuvre ; les résultats de la mise en œuvre dépendront alors très largement des conditions locales (quels participants ? quels objectifs ?). Matland donne ici l'exemple d'un programme d'accompagnement pour les enfants défavorisés initié dans les années 1960 : mis en place rapidement, il est doté d'objectifs très généraux, et les ressources budgétaires sont relativement larges, ce qui fait que la quasi-totalité des projets proposés sont financés ; cela limite les possibilités de conflits. Progressivement, des programmes plus cohérents vont se voir définis.

La mise en œuvre est symbolique⁹ : les objectifs décidés sont très généraux et susceptibles d'être contradictoires. Les conflits sont forts, mais dominés par les acteurs locaux, les initiateurs de la politique étant restés à un niveau très symbolique d'énonciation. Les résultats dépendront des coalitions d'acteurs qui se seront formées. Matland illustre ce type de

^{9.} Le qualificatif utilisé par Matland ne paraît pas très approprié : la mise en œuvre n'est justement pas « symbolique », dans la mesure où les conflits forts auxquels elle donne lieu visent à donner du contenu à un programme d'action très peu consistant. C'est le programme initial qui est symbolique, plus que la mise en œuvre.

mise en œuvre par les programmes en faveur de l'insertion des jeunes : ces programmes donnent des objectifs très généraux et sont susceptibles de faire l'objet d'importantes réappropriations par les différentes professions ; certains y voient d'abord la nécessité d'adapter l'offre éducative, d'autres la conduite de programmes de lutte contre la délinquance, d'autres encore la nécessité d'établir des liens avec les entreprises (cf. *infra*, les politiques d'environnement en France).

Cette typologie permet de distinguer des types de mise en œuvre en lien avec des catégories de politiques, contribuant de ce fait à dépasser le débat top-down/bottom-up. S'il ne faut sans doute pas l'utiliser trop étroitement (les politiques entrent difficilement dans des cases), elle permet utilement de spécifier l'analyse en fonction des politiques analysées.

Politiques constitutives et processuelles

S'ils ne sont pas spécifiquement tournés vers la création de typologies, les travaux conduits par certains spécialistes français des politiques publiques nous paraissent parfaitement contribuer à ce renouvellement des approches à partir de catégories spécifiques de politiques. On pense ici aux travaux de deux sociologues de l'action publique, Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, sur les politiques territoriales post-décentralisation (1996) ainsi qu'à ceux d'un autre sociologue, Pierre Lascoumes, en matière de mise en œuvre des politiques d'environnement (1995).

Selon Lascoumes, les politiques d'environnement ne sont pas, comme on le croit trop souvent, des politiques de « protection » mais des politiques d'« organisation » : ces politiques s'attachent plus à définir des modes de relations, des cadres d'interprétation et d'interaction, qu'à donner la solution des problèmes ou déterminer des normes à atteindre. Ces politiques cherchent à instiller des objectifs de protection de certains milieux et certaines catégories sans pour autant contraindre fermement les actions des acteurs sociaux concernés. Dès lors, les textes réglementaires et législatifs sont l'objet de formules de compromis, d'objectifs définis largement, de délais non spécifiés, qui ne prescrivent pas précisément le sens que doit prendre la mise en œuvre. Ce flou alimente les multiples interprétations portées par les acteurs locaux. En étudiant de façon comparative des productions réglementaires et les formes de mobilisations auxquelles elles donnent lieu, Lascoumes invite à dépasser l'antinomie entre la règle et son application,

et donc à rejeter ainsi les facilités sociologiques qui balaient un peu rapidement le rôle du droit dans la conduite de l'action publique (en disant que le droit est contourné, détourné, bref non effectif). La loi, rappelle-t-il en citant Ripert, n'est qu'un « traité de paix toujours provisoire entre des forces antagonistes » (1995, p. 410). Les textes de loi (ou plus largement les décisions juridiques) doivent être envisagés comme faisant partie des processus d'oppositions entre une pluralité d'intérêts sociaux contradictoires. Ils ne permettent pas de « régler » définitivement les problèmes.

En prenant l'exemple de la loi Montagne (1985) et Littoral (1986), il montre que les textes élaborés au niveau central, ajustements fragiles et contingents entre des intérêts sociaux divergents, produisent des règles générales et peu contraignantes. Pour la loi Montagne, il y a une tentative de conciliation entre trois intérêts différents : agriculture de montagne, développement touristique, protection des sites et grands équilibres naturels; pour la loi Littoral, la dimension protection du littoral est plus affirmée mais il ne s'agit pas d'un texte d'interdiction. Ces flous et ambiguïtés rendent saillante la question des interprétations locales de ces notions juridiques. Dans la mise en œuvre, des groupes sociaux aux intérêts divergents (industriels, élus, associations environnementales, etc.) se saisissent des ressources juridiques pour faire valoir leurs demandes. La loi Littoral s'est par exemple traduite par de nombreux conflits tranchés par le juge lors de la mise en œuvre. « Espaces et milieux à préserver », « espace urbanisé », « extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage » : c'est au travers de la jurisprudence des juridictions administratives que ces notions voient leur sens exact précisé. L'un des intérêts du travail de Lascoumes est donc de montrer que le travail jurisprudentiel, alimenté principalement par les recours d'associations et de particuliers (les services de l'État et des collectivités territoriales se montrant prudents) est ici central. Cependant, « les juges manoeuvr[ant] moins vite que les bétonnières » (p. 416), on a vu se multiplier les objets juridiques non identifiés, c'est-à-dire des bâtiments construits puis déclarés a posteriori sans existence légale. D'une certaine façon, ces politiques d'environnement se rapprochent de ce que Matland appellerait une mise en œuvre symbolique : la définition des objectifs est ambiguë et les conflits surgissent fortement lors de la mise en œuvre.

Une analyse proche a pu être développée par Duran et Thoenig sur les nouvelles formes d'action publique locale après la décentralisation en France. À partir des travaux de Theodore Lowi (1972)¹⁰, ils qualifient ces nouvelles politiques de « constitutives ». Une politique constitutive se contente d'« édicter des règles sur les règles » (1996, p. 601) et « délègue le traitement du contenu » (p. 602). Ni le problème, ni les acteurs pertinents, encore moins les solutions ne sont définis a priori. Les politiques constitutives consistent seulement en la création de « scènes d'action, de territoires [...] qui offrent des positions d'échange et d'ajustement et que la collectivité publique investit de valeurs, de légitimité ou de cognition » (p. 601-602). L'État mobilise des acteurs mais sans remettre en cause les institutions existantes, en fournissant des cadres d'action collective, plutôt que des décisions toutes faites. La décentralisation s'est accompagnée d'une multiplicité de politiques qui échappent à la traditionnelle dichotomie décision nationale/mise en œuvre locale. L'État central n'est plus en mesure de définir un cadre universaliste dans lequel se déploient les politiques locales. C'est dans ce cadre que doit être comprise la mise en œuvre locale de la politique de la ville en France (Maillard 2004). Cette politique interministérielle en direction des quartiers dégradés est caractérisée par des décisions nationales avec des objectifs extrêmement généraux, des budgets instables et une définition peu stabilisée du problème. C'est une politique qui se traduit certes par la mise en œuvre de dispositifs (contrats de ville, etc.), d'organisations (équipes transversales, « pôles Ville »), d'acteurs (chefs de projet, sous préfet ville) et de catégories (« partenariat », « approche globale »), mais sans que ces instruments et objectifs viennent bouleverser les dispositifs cognitifs et organisationnels existants. L'État central définit des cadres d'interprétation des problèmes, des ensembles de ressources et procédures pour y répondre, plus qu'il ne définit a priori les objectifs et les rôles respectifs des acteurs mobilisés. Un tel changement implique une modification dans la nature du droit mobilisé dans l'action publique. Les textes de droit garantissent des procédures, précisent les moyens juridiques et financiers mobilisables, mais ils n'indiquent pas le contenu des objectifs. Ils se contentent de fixer un cadre, dans lequel se déroule ensuite la négociation, le dialogue entre les différents acteurs mobilisés. Les sous-préfets ville constituent une bonne illustration de cette logique. Créés au début de l'année 1991, ils sont censés animer

^{10.} Selon Lowi (1972), Les politiques constitutives (qui reposent sur la contrainte collective indirecte) fixent des règles sur les règles en procédant à une organisation du pouvoir.

la conduite de la politique de la ville et incarner l'État local. Les souspréfets ville constituent pour l'État une façon de répondre à la recherche d'intégration des politiques de solidarité. Mais ils n'ont pas l'autonomie et la capacité d'action que beaucoup leur ont prêtées : leurs missions ne sont pas clairement distinguées de celles de leurs collègues et on imagine sans peine que ce sont dans les interactions au sein et en dehors des préfectures que se définira leur rôle. La politique de la ville oscille entre mises en œuvre expérimentale et symbolique (au sens de Matland) : il y a à la fois toute une série de controverses opposant les acteurs autour de leurs priorités respectives mais aussi une logique d'accommodement des différences et d'évitement du conflit.

Dans ces conceptualisations, les phases de « décision » et de « mise en œuvre » ne sont pas hiérarchisées, ce que rappelle fortement Lascoumes : « On ne peut pas dire alors qu'il y ait véritablement de "politique" précédant une "application", ni possibilité de juger l'une avec les yeux de l'autre. Il n'y a que des systèmes d'action verticaux et transversaux, réactivés par des projets d'action publique dont certains seulement parviendront à transformer les systèmes d'action existants ou à en créer de nouveaux » (1995, p. 418). Ainsi, la « décision » n'est pas concentrée entre les mains de décideurs au sein des arènes centrales mais se diffuse en de nombreux centres de pouvoir, sectoriels et territoriaux. Les niveaux locaux ne sont pas pour autant complètement indépendants, la politique publique se caractérisant par la constitution de cadres (normatifs et délibératifs) qui viennent contraindre partiellement les projets des acteurs locaux.

Les travaux sur la mise en œuvre ont incontestablement connu des avancées importantes. Les études se sont multipliées et les oppositions entre approches canoniques ont été dépassées. Des cadres théoriques tentent d'inclure les différentes dimensions, à la fois les décisions initiales et les réappropriations dont le processus de mise en œuvre est l'objet. Les analyses de la mise en œuvre ont montré avec succès que la politique ne s'arrêtait pas avec l'adoption d'une décision. C'est une multiplicité d'acteurs qui se trouvent impliqués, qui poursuivent leurs propres intérêts

et suivent leur temporalité, sans être guidés par les objectifs fixés dans la décision. La mise en œuvre est un processus complexe, conflictuel, de négociations et de contrôle entre ces différents acteurs. Les décisions ne tracent pas nécessairement un cadre d'action limpide, avec des objectifs clairs ; elles recèlent souvent des ambiguïtés et contradictions dont vont se saisir les acteurs sociaux au cours de la mise en œuvre. Cette dernière varie également en fonction des types de décisions et d'instrument de politiques publiques. L'un des apports importants de ces travaux est d'avoir pensé ensemble décision et mise en œuvre : la décision définit des instruments, des délais, des moyens (un design institutionnel), et la mise en œuvre doit être abordée en relation avec ce design. Les travaux sur la mise en œuvre ont également adopté des lectures plus dynamiques : ils ont montré que la décision peut elle-même changer au cours du processus, des apprentissages peuvent s'opérer au cours de la mise en œuvre.

Plusieurs questions restent cependant posées. L'une des difficultés majeures est la multiplication des études sur ce thème sans suffisamment d'intégration des résultats et des cadres théoriques ; significativement, les tentatives de dépassement de l'opposition top-down/bottom-up se sont opérées de façon très fragmentaires, et légèrement répétitives. L'une des conséquences est la multiplication de recherches faiblement intégrées, laissant apparaître une profusion désordonnée de variables. Certains, à l'instar de Sabatier (1986) estiment que les approches par la mise en œuvre restent prisonnières d'une approche trop séquentielle des politiques publiques et proposent des cadres théoriques qui permettent d'englober les différentes phases de l'action publique. Autrement dit, l'étude de la seule mise en œuvre court le risque de bloquer le développement de théories plus globales du processus de politiques publiques.

En partie pour ces raisons, les travaux centrés sur la mise en œuvre ont connu un certain déclin ces dernières années. Centraux au cours des années 1980, ils sont progressivement devenus périphériques dans les travaux de politiques publiques et d'études de l'administration. Il faut cependant signaler qu'un nombre non négligeable de recherches portant sur la mise en œuvre des politiques publiques n'en porte pas le nom. Par exemple, ainsi que le notent Hill et Hupe (2002), une bonne partie des travaux conduits aujourd'hui sous le vocable de gouvernance (et notamment pourrait-on ajouter de gouvernance multi-niveaux) renvoient implicitement à ces approches. De même, avec Renate Mayntz (1996), on peut souligner que

de nombreux travaux actuels sur le thème du pilotage politique des sociétés complexes prolongent, en fait, les réflexions engagées par les analyses de processus de mise en œuvre des années 1970 et 1980.

Plutôt que de déclin des études de mise en œuvre, il faudrait sans doute plutôt parler de banalisation. À partir d'une analyse des publications de sciences sociales autour des questions de mise en œuvre, Saetren (2005) a de son côté constaté qu'aujourd'hui la majeure partie des publications se fait dans des revues sectorielles (éducation, santé, etc.) et moins dans les revues généralistes de science politique ou administration publique. Ceci suggère que les principaux travaux actuels ne se focalisent pas sur la mise en œuvre, mais intègrent cette phase de l'action publique dans une appréhension plus large, notamment sans la distinguer nécessairement de la décision.

Conclusion

Intérêts et limites d'une approche séquentielle

L'approche séquentielle, dominante dans les années 1960 et 1970, a été depuis l'objet de critiques multiples. Selon Charles Lindblom et Edward Woodhouse (1993, p. 11), « des étapes ordonnées, cohérentes ne constituent pas un portrait réaliste du fonctionnement concret du processus de politiques publiques. C'est, au lieu de cela, un processus complexe et interactif, sans début et sans fin identifiés ». Pour John (1998, p. 25) : « Une simple expérience du désordre du processus de politiques publiques, des tours et détours des décisions, des revers, des erreurs chimériques ou des surprises, est suffisante pour alerter le chercheur que, même type idéal, le modèle séquentiel a ses problèmes ». Si l'on en croit Sabatier (2007b, p. 7), « la conclusion semble imparable : l'approche séquentielle n'est plus heuristique et doit être remplacée avec de meilleurs schémas théoriques ».

Faut-il alors abandonner toute référence à l'approche séquentielle ? La réponse se trouve sans doute dans le « toute référence » : si l'approche séquentielle est sans conteste un outil d'analyse (faussement) simplificateur et trop faiblement générateur de développement théorique, elle demeure utile pour apporter des éclairages partiels et sélectifs sur la conduite de l'action publique. En fait, deux critiques d'origines différentes lui sont adressées : elle ne donne pas une image conforme au réel parce qu'elle le simplifie et le rationalise excessivement ; elle ne permet pas le développement d'approches théoriques élaborées. Nous terminerons en soulignant les apports d'un usage limité et dynamique d'une telle approche.

Le premier registre critique attire l'attention sur la fausse simplicité du déroulement des séquences. Cette mise en ordre donne une image biaisée, suggérant une visée excessivement rationalisée de l'action publique. Quatre

limites ont été évoquées dans cette partie. Premièrement, considérer qu'il existe un début et une fin des politiques publiques paraît quelque peu illusoire. Une politique publique constitue un flux continu de décisions variées, et il est difficile de considérer que des politiques « naissent » ou « se terminent ». Deuxièmement, la distinction nette entre les phases apparaît difficile à tenir. Il n'est par exemple pas toujours facile de séparer nettement la mise sur agenda des autres phases de l'action publique. Où commence la présélection des alternatives et où se termine la mise sur agenda? Troisièmement, la perspective séquentielle isole excessivement une décision particulière par rapport à d'autres. Souvent, dans un domaine de politique publique particulier, il y a un ensemble d'opérations interdépendantes conduites au même moment. Quatrièmement, une telle lecture véhicule implicitement une lecture rationaliste du processus de décision. Il y aurait des problèmes qui émergeraient, suscitant une discussion au sein du système politique, puis conduisant à une prise de décision, laquelle serait ensuite appliquée puis évaluée. Or, il s'avère qu'une « solution » peut émerger sans que le problème ait été préalablement défini, des acteurs peuvent profiter de nouvelles opportunités pour faire des propositions sans qu'un problème ait été préalablement communément identifié.

Le second ensemble de critiques tient au caractère descriptif d'une telle lecture qui nuit au développement de théories plus globales du processus de décision. La remarque est juste : tenter de dénouer les fils des négociations à chacune des étapes n'encourage pas à développer un cadre théorique global permettant de rendre compte du processus de construction de l'action publique. De nombreux travaux stimulants ont d'ailleurs débordé la logique séquentielle pour proposer une lecture plus globale du processus décisionnel. Les travaux de Mayntz et Scharpf sont particulièrement emblématiques d'un tel déplacement : si, initialement, ils sont centrés sur la question de la mise en œuvre des décisions (notamment dans le cadre du système fédéral allemand), ils vont progressivement alimenter une lecture plus globale du processus de négociation des politiques publiques. Scharpf, par exemple, proposera un cadre théorique – l'institutionnalisme centré sur les acteurs (cf. chapitre 4). Sabatier, dans une logique similaire s'éloignera progressivement des travaux sur la mise en œuvre, auxquels il avait pourtant apporté une contribution importante, pour proposer une approche plus large du processus de politiques publiques, autour des coalitions de cause (cf. chapitre 6).

De telles critiques ne doivent pas pour autant conduire à jeter le bébé avec l'eau du bain. L'approche par phases d'action publique est essentielle empiriquement, parce qu'elle permet de repérer des moments spécifiques de l'action publique. Elle donne les outils pour inscrire l'analyse dans une temporalité spécifique avec son lot de questionnements spécifiques : quels sont les acteurs qui ont été déterminants dans la mise sur agenda ? Comment les décisions ont-elles été élaborées ? Quels ont été les obstacles de la mise en œuvre ? etc. Dès lors, on peut tout à fait imaginer l'application d'un cadre théorique plus global permettant de réfléchir aux effets de différents facteurs causaux en fonction des phases de l'action publique.

Surtout, on peut faire un usage plus distancié des trois phases que nous avons ici distinguées (agenda, décision, mise en œuvre). Plus que de moments de l'action publique, on peut les aborder comme des questionnements spécifiques sur la conduite de l'action publique. Évoquer une politique publique à partir de la perspective de l'agenda par exemple, ce n'est pas seulement identifier un moment particulier (de toute façon difficile à isoler, nous l'avons vu), c'est aussi questionner l'action publique de façon plus transversale à partir des préoccupations, des sujets d'attention, des autorités publiques. Il en est de même pour l'analyse de la décision : réfléchir à l'action publique à partir d'une approche décisionnelle ne signifie pas nécessairement borner son analyse à un moment précis d'une politique (de la sélection des alternatives à l'adoption d'une décision), c'est aussi plus largement se demander comment les acteurs de la décision hiérarchisent leurs priorités et trient entre les différentes alternatives.

Autrement dit, il nous semble plus prudent de ne pas abandonner une approche de l'action publique qui tienne compte des séquences. Mais, gardant en mémoire les critiques concernant l'insuffisante stimulation théorique fournie par cette perspective, nous proposons d'examiner maintenant des théories plus globales du processus de construction des politiques publiques.



Deuxième partie

Les approches intégrées



Introduction

Une description systématique constitue le point de départ de toute analyse scientifique. Mais celle-ci doit aller au-delà de la simple description, pour mettre en exergue les relations de causalité qui sont à l'origine des phénomènes que l'on observe. On comprend mieux quand on connaît les causes de ce que l'on voit. C'est pourquoi l'activité scientifique, *in fine*, cherche à construire des modèles d'explication aussi généralisables que possible. À titre d'illustration, Paul Sabatier (2007b, p. 5) cite la théorie de la sélection naturelle, développée par Charles Darwin pour rendre compte de la diversité énorme des espèces qu'il rencontrait lors de ses voyages. Plutôt que de se plonger dans des exercices de typification interminables, une explication relativement simple permet à Darwin à fournir une présentation remarquablement cohérente des espèces qu'il découvre.

Les théories causales permettent de simplifier le réel de façon parcimonieuse. Mais l'importance des théories causales pour l'analyse scientifique ne réside pas uniquement dans l'élégance du raisonnement. Selon l'épistémologie du rationalisme critique (Popper 1968), l'activité scientifique consiste en effet à formuler des propositions causales (des hypothèses) qui sont ensuite confrontées à la réalité empirique (qui peut les confirmer ou les falsifier) de façon transparente en suivant une méthodologie rigoureuse.

C'est ainsi que l'on peut observer, dans le champ académique de l'analyse des politiques publiques, un effort soutenu pour construire des approches à portée plus générale. Pour la plupart, ces théories nouvelles proposent des conceptualisations très élaborées des relations de causalité qui sous-tendent la conduite des politiques publiques dans son intégralité. Autrement dit, les politiques publiques sont considérées comme « variable dépendante » — donc ce qu'il s'agit d'expliquer — et le but de ces nouvelles approches consiste à spécifier un certain nombre de « variables indépendantes » — les éléments moteurs en quelque sorte — sur la base desquelles on peut formuler des hypothèses causales (si A, alors B) empiriquement testables.

Si les travaux effectués dans le cadre de l'approche séquentielle présentent une grande diversité, c'est également le cas pour ce que nous appellerons ici les approches intégrées de la conduite des politiques publiques. De ce fait, un regroupement s'impose. Pour ce faire, nous nous inspirerons de la distinction qui est souvent faite, en sciences sociales, entre les « trois I » (Heclo 1993; Hall 2000; Palier & Surel 2005) pour regrouper des théories sociologiques selon qu'elles mettent en avant le rôle des intérêts, des institutions ou des idées pour expliquer les phénomènes sociaux. Avec Giandomenico Majone (1996, p. 610), on peut dire en effet que toute approche causale du processus des politiques publiques repose nécessairement sur une « hypothèse zéro » (null hypothesis) consistant à privilégier une de ces trois variables sur les deux autres. Il est clair que cette trichotomie a un côté artificiel qui peut paraître trop schématique. En réalité, il faut considérer que les intérêts, les institutions et les idées sont des éléments qui interagissent, qui s'articulent les uns par rapport aux autres et qui ont donc une influence simultanée sur l'action publique. Néanmoins, cette distinction selon les trois « I » nous semble utile dans la mesure où elle permet de regrouper les différentes approches exposées de façon cohérente.

Ainsi, cette deuxième partie, consacrée aux approches intégrées des politiques publiques, est divisée en trois chapitres. Le chapitre 4 expose les approches qui se focalisent sur les intérêts poursuivis par les acteurs impliqués dans la conduite des politiques publiques. Plus précisément, il s'agit d'approches issues du courant dit du « choix rationnel », basées sur un modèle de l'acteur recherchant toujours la maximisation de son utilité personnelle. Le chapitre 5 se concentre sur les approches qui considèrent les institutions comme la variable la plus importante de tout processus de politique publique. Elles postulent que les politiques publiques sont le résultat des comportements d'agents déterminées par des règles ou des routines qui leur sont imposées par les institutions sociales et politiques qui régissent leurs interactions. Le chapitre 6, enfin, aborde les approches qui insistent sur le rôle des idées pour les politiques publiques. Elles ont en commun d'insister sur le fait que la conduite des politiques publiques est un processus impliquant un travail intellectuel où la construction de sens joue un rôle déterminant.

Chapitre 4

Les approches par le choix rationnel

L'homme serait un être égoïste, constamment à la recherche de son intérêt personnel. Toute action sociale devrait ainsi être ramenée à cette motivation originelle : la quête des individus pour bénéficier au maximum d'une situation donnée. Voici un postulat qui paraît intuitivement plausible et qui est aussi à la base d'un important groupe de travaux dans l'analyse des politiques publiques. Ils reposent sur l'idée que l'action publique, comme toute action humaine, s'explique par des stratégies d'individus cherchant à maximiser leur intérêt personnel. Ces travaux renvoient, en fait, à un courant très influent en sciences sociales, qu'il est convenu d'appeler « choix rationnel »* (rational choice), ou « choix public » (public choice) d'après la Public Choice Society, une association scientifique fondée en 1965 aux États-Unis réunissant les chercheurs qui ont développé cette théorie.

Les travaux de la théorie du choix rationnel dépassent très largement la question des politiques publiques. Les ouvrages classiques recouvrent des domaines aussi divers que la sociologie de l'action collective, le fonctionnement des systèmes démocratiques ou encore la question du découpage institutionnel dans les régions urbaines. Les travaux dans le sillage de la théorie du choix rationnel, appelée aussi « nouvelle économique politique » (new political economy), ont contribué à l'analyse des politiques publiques dans des dimensions multiples. Dans la suite de ce chapitre, nous nous focaliserons cependant sur les apports qui nous semblent centraux, à savoir la conception de la conduite des politiques publiques comme production de biens publics, l'analyse des agents étatiques sous l'angle des comportements bureaucratiques, ainsi que l'analyse dite substantielle des politiques publiques visant à mettre en évidence les conditions sous lesquelles les politiques publiques contribuent au bien-être sociétal. Mais avant d'entrer

dans le détail de ces trois thèmes, il convient de rappeler les prémisses sur lesquelles se fonde toute analyse en terme de choix rationnel.

Le modèle de base : l'homo œconomicus

Selon la théorie du choix rationnel tout phénomène social est, in fine, le résultat d'actions individuelles. Le modèle de base de la théorie du choix rationnel est un modèle d'acteur individuel, plus précisément celui d'un individu qui cherche toujours à maximiser son utilité personnelle. C'est notamment avec les philosophes moraux David Hume (1711-1776) et Adam Smith (1773-1836) que se clarifie le mécanisme de cet égoïsme humain: l'utilitarisme, au sens d'une rationalité économique où l'acteur agit en fonction du rapport coûts-bénéfices de différentes alternatives d'action. Adam Smith, avec son concept de « main invisible », pose les bases de l'individualisme méthodologique sur lequel se fonde la théorie du choix rationnel. En effet, ce concept permet de faire le lien entre les actions individuelles et leurs conséquences sociétales : les individus produisent des biens qui, par l'échange, se distribuent dans la société entière de façon à ce que tout un chacun soit pourvu avec les biens qu'il désire. C'est ainsi que les individus, tout en poursuivant leurs intérêts personnels, produisent du changement social par agrégation et interaction – sans qu'ils en soient forcément conscients.

Développé dans cette tradition de la pensée économique classique et néo-classique¹¹, le modèle d'acteur dans la théorie du choix rationnel est celui de l'*homo œconomicus*. Selon ce modèle, l'agir humain est régi par quatre principes :

- l'acteur est égoïste : dans chacune de ses actions, l'individu pense d'abord et surtout à lui-même. Il faut préciser que cela n'exclut pas les actions bénéfiques pour autrui, mais uniquement lorsque celles-ci ont des retombées « intéressantes » aussi pour celui qui agit ;
- l'acteur maximise son utilité personnelle : dans ces actions, l'individu cherche la satisfaction la plus intense de ses besoins par rapport à l'investissement nécessaire;

^{11.} Sur l'histoire des idées qui sont à la base de ce modèle (notamment l'évolution de la notion de rationalité) on peut se référer utilement à Braun (1999b, pp. 29-33)

- l'acteur est rationnel : il établit un ordre de préférence, compare l'utilité attendue des différentes alternatives et choisit celle qui correspond le mieux à son ordre de préférence;
- l'acteur est informé : s'il est rationnel, l'acteur doit être capable d'identifier les alternatives possibles et de déterminer leur utilité (en termes d'un rapport coûts et bénéfices).

Outre cette focalisation sur l'individu comme seule unité d'analyse valable, le modèle part d'une image résolument pessimiste de l'être humain quant à ses intentions. Qu'on le déplore ou non, cette image a une fonction épistémologique non négligeable pour les théoriciens du choix rationnel. Le modèle de l'homo aconomicus postule, en effet, que l'action collective ou, plus simplement encore, la coopération entre plusieurs individus, serait un phénomène plutôt rare. Le modèle théorique contraint ainsi l'analyste à s'interroger en permanence sur la possibilité de l'action collective et à trouver des explications logiquement cohérentes avec le modèle d'action individuelle – plutôt que de considérer l'action collective comme allant de soi. C'est ainsi, par exemple, que Mancur Olson dans son travail classique sur la logique de l'action collective (Olson 1978), arrive à la conclusion que l'existence d'un intérêt commun ne suffit pas pour expliquer l'avènement d'une mobilisation en vue de l'obtention d'un bénéfice commun. En effet, du point de vue individuel, la stratégie rationnelle consiste à chercher le « ticket gratuit » (*free-riding*), c'est-à-dire à attendre que les autres acteurs intéressés se mobilisent. Ainsi, l'avènement d'une mobilisation collective exige, outre un intérêt collectif, l'existence d'incitations individuelles* (selective incentives) pour participer à la mobilisation. Il peut s'agir d'incitations positives – telles qu'une progression de la carrière personnelle au sein du syndicat pour les organisateurs d'une grève – ou d'incitations négatives – telles que des sanctions prises à l'encontre des non-grévistes.

Les politiques publiques comme bien public

L'approche économique est ainsi le soubassement explicite des théories du choix rationnel. Il est vrai que les analyses économiques classique et néo-classique s'intéressent avant tout à la production et la consommation de biens privés. Le concept le plus célèbre est en effet celui du marché, qui consiste en un ensemble de mécanismes mettant en équilibre des

comportements individuels utilitaristes divers. Le plus connu est le mécanisme de prix qui établit l'équilibre entre l'offre et la demande d'un bien.

Néanmoins, les théoriciens du choix rationnel postulent que le modèle de l'acteur individuel maximisateur d'utilité peut également expliquer la conduite des politiques publiques. Simplement, l'objet de l'analyse change : ce ne sont plus les biens privés mais les biens publics*. Selon les principes de l'analyse du choix rationnel, les biens publics se distinguent des biens privés par deux éléments précis. Premièrement, l'accès au bien public est universel, c'est-à-dire que personne n'est exclu de la consommation de biens publics ou qu'il est très difficile d'en exclure quelqu'un. Deuxièmement, il n'y a pas de rivalité de consommation pour les biens publics, c'est-à-dire que la consommation du bien par quelqu'un n'entraîne pas une diminution de la quantité disponible de ce même bien, susceptible d'être consommée par autrui. À titre d'illustration, on peut penser à un parc public qui offre une atmosphère de détente et des possibilités de distraction pour ses visiteurs. Ce parc est un bien public dans la mesure où l'accès est libre et gratuit pour tout le monde (principe de non-exclusion) et que le fait de se promener dans le parc n'enfreint pas la possibilité d'autrui de faire de même (principe de non-rivalité dans la consommation)¹².

En analogie avec la sphère des biens privés, les théoriciens du choix rationnel conçoivent la production des politiques publiques comme un « marché des biens publics » où il s'agirait de souligner les mécanismes conduisant à mettre en équilibre l'offre et la demande de ces biens. Le

^{12.} Évidemment, il est concevable qu'il y ait un seuil pour la non-rivalité de la consommation, lorsque le nombre de consommateurs d'un bien public dépasse la capacité d'absorption de celui-ci. Dans notre exemple, on peut facilement imaginer que chaque parc puisse absorber un nombre maximal de visiteurs, au-delà duquel il perd les qualités que ceux-ci recherchent (par exemple la tranquillité). Conceptualisé pour la première fois, par Garrett Hardin (1968), ce type de situations est connu sous le label de « tragédie des biens communs » (*Tragedy of the commons*). À un niveau théorique, cette thématique est abordée par les travaux qui se focalisent sur l'utilisation des ressources rares où, à cause de l'impossibilité de limiter la consommation (principe de non-exclusion), les comportements rationnels des consommateurs mènent à la sur-exploitation et, *in fine*, à la destruction de la ressource (voir à ce propos Ostrom 1995).

système politique, dans son ensemble, est considéré comme le marché de biens publics. La production de biens publics – donc la conduite des politiques publiques – présuppose cependant que soient surmontés les problèmes de coopération entre individus rationnels qui, à la base, ne sont pas coopératifs. Ce à quoi doit s'intéresser l'analyste des politiques publiques dans cette perspective, c'est la question de savoir comment ces problèmes de coopération sont résolus (ou non) dans le système politique en vue de la production de biens publics.

La théorie économique de la démocratie

Une façon originale de concevoir la chose a été proposée par Anthony Downs dans son ouvrage *An economic theory of democracy* (1957). Sur le marché des biens privés, c'est le mécanisme de prix qui assure la coordination entre les comportements des producteurs et des demandeurs d'un bien. Sur le marché des biens publics, le mécanisme qui assure l'équilibre entre offre et demande, c'est la démocratie. Les acteurs qui participent aux échanges sur le marché des biens publics, ce sont les gouvernements du côté des offrants, et les citoyens en tant que demandeurs. Downs réduit ainsi la conduite des politiques publiques à une relation d'échange entre les élus et leurs électeurs.

Fidèle au modèle de l'homo œconomicus, Downs part de l'idée que la motivation principale des élus consiste à profiter des avantages personnels que peuvent leur conférer les fonctions publiques en termes de revenu, de prestige et de pouvoir. Le but d'un élu consiste dès lors à obtenir un maximum de votes lors des élections, pour être élu — ou réélu — dans une fonction politique. Il cherchera ainsi à « vendre » des produits qui promeuvent les intérêts des électeurs, des programmes électoraux qui ne sont rien d'autre que des projets de politiques publiques. Dans le but d'assurer le maximum de votes, ces programmes seront formulés de façon à plaire au plus grand nombre d'électeurs. C'est la recherche du succès électoral qui explique pourquoi des élus vont s'engager pour la mise en place de politiques publiques.

Downs esquisse donc une perspective radicalement différente de la conduite des politiques publiques. Les politiques publiques ne sont pas, en premier lieu, des solutions à des problèmes, mais elles sont mises en place par les élus dans le but de gagner les élections (Downs 1957, p. 28). Par

conséquent, l'analyste doit se focaliser sur la question de savoir comment une politique publique donnée sert les intérêts électoraux des élus ou des partis au pouvoir.

Évidemment, les critiques d'une telle vision des choses n'ont pas manqué. La clé de voûte du modèle est l'idée que la formulation d'idéologies partisanes ou les propositions de politiques publiques ne sont que des instruments électoralistes. Or, la question de l'indépendance des activités idéologique et programmatique reste posée. En effet, les recherches sur les gouvernements de coalition en Europe (Laver & Schofield 1990) ont pu montrer empiriquement que le comportement des partis gouvernementaux s'explique davantage par une volonté de réaliser certaines politiques publiques, parfois même à l'encontre de leurs intérêts électoraux. La conduite des politiques publiques comme but en soi apparaît donc plus crédible que ce qu'admet le modèle de Downs. Il est ainsi plus plausible de considérer que les stratégies des élus soient influencées par les deux buts en parallèle : réaliser les politiques publiques et réunir le maximum de voix simultanément. Évidemment, il se peut que ces deux buts soient contradictoires dans la mesure où réaliser des politiques publiques peut impliquer parfois de prendre des décisions impopulaires ce qui risque de faire perdre des voix. Plutôt que de tout soumettre à la maximisation des votes, les élus sont tiraillés entre les deux objectifs.

Une autre critique du modèle de Downs, plus fondamentale celle-ci, met en cause ses assertions implicites concernant la possibilité pour les gouvernements – et les élus qui les composent – d'influencer le monde réel de façon effective. Si les politiques publiques ont pour but, dans un objectif électoraliste, de servir les intérêts du plus grand nombre, il faut aussi qu'elles en soient capables, c'est-à-dire qu'elles soient en mesure d'agir efficacement sur des problèmes sociaux. Or, on peut se demander si l'action publique permet véritablement de contrôler des problèmes tels que l'inflation, le chômage, la pollution, etc. qui se posent pour les électeurs. Le modèle de Downs surestime très clairement la capacité des élus à influencer les conditions socio-économiques de façon effective. Selon Parsons (1995, p. 221), il convient donc d'apporter une précision importante au modèle de Downs : s'il peut paraître plus ou moins adéquat pour expliquer les motivations et les intentions des décideurs dans la conduite des politiques publiques, il surestime certainement la probabilité que ces stratégies soient couronnées de succès.

Fonctionnement et rôle des groupes d'intérêt

Le fonctionnement et les stratégies des groupes d'intérêt sont un deuxième grand thème des théoriciens du choix rationnel. Ce thème est également pertinent pour l'analyse des politiques publiques, dans la mesure où les groupes d'intérêts jouent souvent un rôle important dans la conduite des politiques publiques.

Le premier à avoir problématisé ce sujet a été Mancur Olson dans son ouvrage Grandeur et décadence des nations (1983), dans lequel il s'interroge sur le comportement des groupes d'intérêts dans la production des biens publics. Il pose le problème en analogie avec son analyse de la logique de l'action collective, publiée plus tôt : tandis qu'à un niveau agrégé, les groupes d'intérêt pourraient bénéficier des biens publics, le comportement rationnel consiste à chercher à bénéficier des biens produits par autrui, sans pour autant s'engager dans la production. Ce comportement est analogue à la recherche du « ticket gratuit » (free-rider) dans l'action collective. Pour les groupes d'intérêt, Olson préfère parler cependant de rent-seeking, ce qui peut se traduire littéralement par « la recherche de la rente ». Ce comportement consiste à former des cartels (pour les organisations économiques), ou encore à faire du lobbying auprès de l'État pour influencer la redistribution des richesses (pour les groupes de pression). Mais si un groupe peut ainsi obtenir des retombées bénéfiques, les coûts sociaux globaux sont importants. Ces groupes d'intérêt poursuivent la stratégie de fabriquer des situations bénéfiques pour eux, sans pour autant contribuer à l'accroissement du bien-être collectif. Au niveau agrégé, ces comportements mènent à la formation de ce que Olson appelle des « coalitions à vocation redistributive »* (distributive coalitions), c'est-à-dire des groupes d'intérêts en quête de rente plutôt qu'en train de s'engager pour le bien commun. La formation de ces coalitions redistributives résulte en un gaspillage de ressources dans la mesure où ces groupes d'intérêt utilisent leurs moyens de façon égoïste visant à bénéficier des richesses produites par autrui, plutôt que de les investir en faveur de l'accroissement du bien-être collectif. Les coalitions redistributives mènent donc à la stagnation et seraient à l'origine du « déclin des nations ».

À partir de ce raisonnement, Mancur Olson développera notamment la thèse provocatrice dite de « l'âge de la démocratie ». Dans la mesure où la liberté d'association est une pré-condition pour l'existence de groupes d'intérêts organisés, Olson argumente que le temps écoulé depuis l'introduction de ce droit civique sera crucial pour le nombre de groupes d'intérêt que l'on trouvera dans une société donnée, et partant pour la force des coalitions redistributives dans celle-ci. Plus une démocratie est vieille, plus il y aura des groupes d'intérêt en quête de rente et plus ces sociétés se caractériseront par des politiques publiques redistributives qui, finalement, mènent à la stagnation économique. Avec le temps, la démocratie contribuerait ainsi au déclin des nations. Olson a effectué un test de sa thèse sur la base d'une comparaison des taux de croissance économique entre les États fédérés des États-Unis. Le résultat corrobore son hypothèse initiale : comparé avec les États du Nord, ceux du Sud ont un degré d'organisation moins élevé, car ces structures ont été bouleversées pendant la guerre de sécession. Et ce sont aussi les États du Sud qui montrent des taux de croissance significativement plus élevés. La thèse générale de « l'âge de la démocratie » est donc assez pessimiste quant aux trajectoires de développement économique des sociétés démocratiques. Il faut noter que la réplication de la démarche d'Olson dans des analyses internationales comparatives (Mueller 1983) corrobore généralement sa thèse de « l'âge de la démocratie ».

Ces travaux ont été fortement critiqués. Dans une optique d'analyse des politiques publiques, c'est le modèle de base, l'analyse qu'Olson fait des mécanismes par le biais desquels les groupes d'intérêts agissent sur la formulation des politiques publiques, qui s'est vu réfuté (Braun 1999b, p. 130 et suivantes). Chez Olson, l'appareil étatique apparaît comme un objet essentiellement passif, exposé aux diverses pressions des groupes d'intérêt. Plus ces pressions sont fortes et plus les groupes d'intérêt sont nombreux, plus l'État cédera. Or, cette affirmation est assez loin de la réalité. Les travaux dans le sillage du corporatisme* (cf. notamment Schmitter & Lehmbruch 1979; Streeck & Schmitter 1985) suggèrent en effet que l'État est loin de subir passivement les pressions exercées par des groupes d'intérêts. Il tente plutôt d'établir et de gérer activement ses relations avec ces groupes, dans le but notamment de mettre en œuvre certaines politiques publiques. Le contingentement laitier en Suisse a souvent été cité comme un cas presque parfait de corporatisme (Wegemann 2005, p. 2). Déléguée à la principale association des producteurs de lait, la mise en œuvre de la réglementation de la production laitière apparaît en effet comme assez

réussie. Elle sert simultanément les objectifs de la politique publique et donc l'intérêt général (assurer une production hygiénique de qualité ainsi que l'approvisionnement en lait) de même que les intérêts des producteurs (assurer un revenu élevé grâce à la fixation de quotas maintenant le prix du lait à un niveau supérieur au prix de marché). La relation entre État et groupes d'intérêts n'est donc pas aussi asymétrique que ne le suggère le modèle d'Olson. C'est aussi ce qui découle d'autres travaux sur la Suisse, pays souvent cité pour la force de ses groupes et associations d'intérêts, mais qui n'a pas empêché une bonne performance économique (croissance élevée, inflation basse, chômage quasiment inexistant) comparée aux autres pays de l'OCDE (voir Mach 2006, p. 382-383).

Les théories économiques de la bureaucratie

La théorie économique de la démocratie initiée par Downs ainsi que la réflexion sur le fonctionnement et le rôle des groupes d'intérêts sont deux courants de la théorie du choix rationnel qui se focalisent essentiellement sur le côté de l'input, c'est-à-dire sur les demandes et exigences pesant sur les gouvernements. Ce n'est pas le cas du troisième courant de la nouvelle économie politique dont nous allons traiter. Celui-ci se concentre sur la rationalité qui guide l'action bureaucratique dans le processus de conversion de ces demandes en outputs à l'intérieur du système politique. Ce troisième courant analyse la manière dont les politiques publiques sont façonnées par des mécanismes internes à l'administration publique.

Le point de vue sur la bureaucratie que proposent les théoriciens du choix rationnel rompt complètement avec la perspective traditionnelle initiée par Max Weber (1972). L'idéal-type* de la bureaucratie élaboré par Weber présente celle-ci comme une organisation hiérarchiquement structurée, régie par une division du travail réglementée et formalisée, avec des agents bureaucratiques désintéressés et dévoués à l'exécution des tâches qui leurs sont assignées. On l'aura deviné, ce n'est pas là l'idée que se font les théoriciens du choix rationnel de la bureaucratie. De leur point de vue, les agents bureaucratiques sont à traiter, analytiquement, comme des individus cherchant à maximiser leur utilité personnelle.

Les bureaucrates : des maximisateurs de budget ?

Pour William Niskanen (1971), la chose est simple : les fonctionnaires chercheront toujours à maximiser le budget de leur unité administrative ce qui conduit à étendre l'activité étatique. Même si le volume du budget d'une unité administrative n'est pas directement profitable aux fonctionnaires individuels, il a des effets sur la structure de l'unité qui, à leur tour, peuvent avoir des retombées bénéfiques pour ses employés. Un budget important signifie une taille plus grande de l'unité, ce qui augmente le nombre de postes de responsabilité et donc les possibilités de carrière en son sein. Un grand budget est aussi susceptible d'augmenter le prestige de ceux qui y travaillent.

Ce mécanisme de base explique, selon Niskanen, l'expansion budgétaire continue des appareils étatiques. Les entreprises privées doivent veiller à limiter les coûts de la production des biens qu'elles vendent, faute de quoi elles ne seront plus compétitives et disparaîtront du marché. Dans les bureaucraties publiques en revanche, il n'y a pas de frein à l'expansion des budgets administratifs pour deux raisons.

D'une part, les bureaucraties publiques produisent des biens publics disponibles pour l'ensemble des citoyens. Il n'y a donc pas de mécanisme de prix par le biais duquel la bureaucratie pourrait chiffrer la valeur de sa prestation. Il est alors impossible d'établir si les coûts d'une unité administrative dépassent ou non le prix de revient et de vérifier si cette unité travaille de façon rentable ou non. Cela met les « clients » des bureaucraties publiques – les citoyens et les politiciens élus – dans une position faible : il leur est difficile, si ce n'est impossible, de déterminer si une prestation administrative est trop chère ou non. Une telle situation de contrôleur faible peut être décrite, par ailleurs, par la notion de « relation principal-agent »*, autre concept clé des théories du choix rationnel (voir encadré 7).

D'autre part, les bureaucraties publiques sont, normalement, dans une situation de monopole pour les prestations qu'elles fournissent. Sur le marché des biens privés, la compétition entre producteurs est une des motivations clés pour limiter les coûts de production et augmenter la rentabilité. Avec les bureaucraties publiques, les clients n'ont pas le choix : ils ne peuvent pas comparer les différentes offres pour savoir s'il est possible de fournir les mêmes prestations à un moindre coût et de choisir celle

Encadré 7. Le modèle principal-agent.

Le modèle principal/agent* focalise sur les relations problématiques entre des mandants (principals) et des mandataires (agents) (voir Kiser, 1999). Le modèle part de l'idée que la division du travail dans des organisations complexes implique des relations problématiques entre ceux qui mandatent l'exécution d'une tâche et ceux qui sont chargés de l'exécuter. Fidèle aux prémisses du choix rationnel, le modèle principal/agent considère cette relation comme l'établissement d'un échange entre deux acteurs – principal et agent – qui se comportent de façon utilitariste. D'un côté, en raison de sa position d'autorité le principal peut sanctionner l'agent en cas de non-respect des règles convenues, tandis que ce dernier n'a pas de possibilité de sanctionner son principal. De l'autre côté, en raison des compétences techniques ou des ressources spécifiques propres à l'agent, le principal dépend aussi de ce dernier puisqu'il serait incapable d'exécuter lui-même la tâche confiée à l'agent. En tant qu'acteur rationnel, l'agent a donc intérêt à accroître la dépendance du principal à son égard, car cela réduit la probabilité de sanctions. C'est précisément ce phénomène de la dépendance du principal de ses agents qui est thématisé par le gros de la littérature. Le problème de l'information joue un rôle crucial, en raison des difficultés du principal à juger de façon adéquate la qualité des compétences et des prestations fournies par son agent. Ainsi, on peut supposer que l'agent cherchera, pour façonner une image favorable de lui-même, à biaiser les informations dont dispose le principal quant aux compétences de l'agent ou quant aux prestations fournies par celui-ci. La position d'autorité du principal est donc un leurre : il dépend de ses agents qu'il lui est difficile de contrôler.

qui offre un meilleur rapport qualité/prix. L'absence de compétition entre unités administratives limite donc la pression sur celles-ci pour réduire les coûts de production. Le résultat, ce sont des structures inefficaces car surdimensionnées. Pour remédier à cette situation, Niskanen (1971, p. 189-226) formule des propositions de réforme, dont notamment la privatisation de certaines prestations administratives, la création d'une compétition entre unités administratives, ainsi que l'amélioration des possibilités de contrôle de l'administration par les élus.

On ne s'étonnera guère que les idées de Niskanen aient été bien reçues par les tenants des réformes néo-libérales – tels que les gouvernements Thatcher au Royaume-Uni et Reagan aux États-Unis. Néanmoins, l'apport analytique de cette conception des fonctionnaires comme maximisateurs de

budget administratifs est assez douteux. Un point fort de la critique (voir notamment Braun 1999b, p. 154-162) a concerné notamment l'assertion de Niskanen selon laquelle il n'y aurait pas de compétition au sein des bureaucraties publiques qui poserait un frein à l'expansion budgétaire. Au cours du processus de budgétisation, les décideurs élus ont une somme finie de ressources fiscales qu'ils peuvent allouer à différents domaines de politiques publiques et, partant, à différentes sections de l'administration chargées de mettre en œuvre celles-ci. On a pu observer, par exemple, que même si la section « Sida » de l'Office fédéral de la santé publique en Suisse est en position de monopole en ce qui concerne les actions étatiques déployées pour la prévention de cette maladie, son budget s'est en revanche considérablement réduit depuis l'avènement de la grippe aviaire, afin d'allouer des sommes plus importantes à la préparation de la lutte contre une pandémie d'influenza (Neuenschwander et al. 2005). De fait, les unités administratives se trouvent donc bel et bien en concurrence les unes avec les autres; simplement c'est une concurrence qui ne concerne pas une même prestation, mais qui se joue entre les domaines politiques dans lesquels agissent les différentes sections administratives.

L'élite bureaucratique et ses stratégies de bureau-shaping

Le travail de Niskanen est fortement imprégné par son époque. La croissance économique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale a conduit en effet à une expansion considérable des activités étatiques. Interrompue seulement par la première crise pétrolière au début des années 1970, cette période des « Trente glorieuses » a vu également une forte croissance des bureaucraties publiques et une expansion des politiques publiques, notamment dans le domaine social. L'objectif principal du travail de Niskanen a consisté avant tout à analyser cette expansion. À partir des années 1980 cependant, c'est un mouvement contraire qui se dessine, notamment suite aux « révolutions conservatrices » en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Comment rendre compte du fait que bon nombre de fonctionnaires dans ces deux pays s'étaient pleinement ralliés aux réformes de l'administration publique ainsi qu'à la réduction (downsizing) du secteur public ?

Patrick Dunleavy essaie justement de relever ce défi, tout en restant fidèle aux prémisses de la théorie du choix rationnel. Son travail est non

seulement une description des forces motrices de la privatisation et de la réforme bureaucratique (Dunleavy 1986), mais également la critique d'un puriste du choix rationnel du modèle développé par Niskanen (Dunleavy 1991). Tout d'abord, il insiste sur le fait que les fonctionnaires individuels se trouvent en compétition les uns par rapport aux autres au sein d'une même unité administrative. Si, ensuite, on considère ces fonctionnaires comme des acteurs rationnels, l'avènement de stratégies collectives est improbable. Plutôt que d'œuvrer conjointement à la maximisation budgétaire de l'unité administrative (Niskanen), les fonctionnaires individuels tendront au *free-riding*. Ils vont poursuivre une stratégie de maximisation individuelle plutôt que de se mobiliser pour le bien du collectif. Dunleavy conclut ainsi que ce qui meut l'action bureaucratique, ce sont les comportements des fonctionnaires dans la compétition qu'ils se livrent et dans laquelle ils tentent de maximiser leur intérêt personnel.

Dans la mesure où les préférences personnelles ne sont pas homogènes, il faut concevoir que les stratégies des fonctionnaires individuels peuvent diverger fortement. Dunleavy propose ainsi de différencier ces préférences en fonction de la position hiérarchique qu'occupent les fonctionnaires à l'intérieur d'une unité. Dans cette optique, il avance que plus les fonctionnaires occupent des positions subalternes, plus ils sont intéressés à s'investir dans une stratégie collective. En effet, ceux qui sont en bas de l'échelle ont le moins de pouvoir, le moins de prestige et le plus faible salaire; de ce fait, ils sont plus enclins à s'investir dans une stratégie collective puisque pour eux, les retombées bénéfiques de cet investissement sont plus importantes. En revanche, la situation se présente différemment pour ceux qui sont placés à la tête de la hiérarchie bureaucratique. Ils sont déjà dans une position de pouvoir, jouissent d'un certain prestige et ont un salaire plus élevé. Les retombées d'une stratégie collective sont donc moins intéressantes. Pour les hauts fonctionnaires, maximiser l'utilité personnelle, cela veut dire plutôt chercher à améliorer leurs conditions de travail individuelles : rendre leurs tâches plus intéressantes, se décharger des activités routinières et de gestion du personnel, se focaliser sur les questions de développement stratégique, etc.

Le soutien des hauts fonctionnaires pour les réformes des processus administratifs, la sous-traitance de certaines tâches à des organisations extérieures à l'administration publique, ou encore la privatisation, constitue donc pour eux une stratégie rationnelle. Toutes ces restructurations

permettent effectivement aux unités administratives de se décharger des travaux routiniers – et du personnel qui les exécute – tout en maintenant une position clé dans la conduite des politiques publiques dont elles sont en charge. En effet, après s'être réformées, après avoir sous-traité voire privatisé les activités de routine, et après avoir licencié un grand nombre de fonctionnaires exerçant des fonctions d'exécution, une unité administrative devient plus petite mais également plus précieuse. Elle se cantonnera ainsi à un rôle de gestion stratégique, où il lui incombe de définir les grandes lignes de la politique publique dont elle est en charge, ainsi que de surveiller de façon distante leur réalisation par les sous-traitants ou les acteurs privés. Plutôt que de s'ennuyer à résoudre une multitude de petits problèmes liés à la gestion de grands effectifs, les directeurs d'une unité administrative ainsi restructurée seront occupés à se réunir avec les décideurs politiques pour les aider à formuler de grands objectifs, ainsi qu'à recevoir les représentants de sous-traitants pour négocier des contrats de collaboration. Les stratégies poursuivies par les hauts fonctionnaires viseront donc à façonner leur unité administrative pour leur donner ces qualités recherchées – des stratégies que Dunleavy appelle bureau-shaping* ce que l'on peut traduire par « l'embellissement des bureaux ». Elles ont pour objectif de donner plus d'importance aux fonctions d'État-major, de contrôle, de transfert ou de contractualisation dans les unités administratives et de se débarrasser des fonctions de ligne et des tâches exécutives. Et contrairement aux stratégies des subalternes, qui sont licenciés au cours de la restructuration, ces stratégies de bureau-shaping ont plus de chances de succès, dans la mesure où les hauts fonctionnaires qui les poursuivent disposent du pouvoir nécessaire pour les réaliser.

Dunleavy propose ainsi une lecture quelque peu cynique des réformes du secteur public initiées dans les pays anglophones depuis la fin des années 1980. Dans cette lecture, le vrai moteur pour ces transformations, ce sont les cadres du secteur public qui cherchent à améliorer leurs conditions de travail. Force est de constater que la stratégie du *bureau shaping* identifiée par Dunleavy correspond assez étroitement aux éléments principaux des grands mouvements de réforme du secteur public qui ont eu lieu dans la plupart des pays occidentaux depuis les années 1990. Selon Jan-Erik Lane (1997), ces réformes ont essentiellement été inspirées par trois principes : tout d'abord, la dérégulation de secteurs précédemment organisés par l'État dans le but d'y introduire la concurrence (comme les télécommunications) ;

ensuite, la privatisation des régies étatiques précédemment monopolistiques dans ces secteurs (comme les compagnies téléphoniques) ; enfin, la création de quasi-marchés et l'introduction de principes de gestion entrepreneuriale dans les bureaucraties publiques (*marketization*).

Du point de vue de l'élite bureaucratique, toutes ces réformes ont effectivement contribué à transformer la nature du travail accompli dans les administrations publiques modernes. Les tâches stratégiques, de planification et de contrôle ont gagné en importance, tandis que les tâches routinières ont diminué. L'intérêt du modèle de Dunleavy consiste précisément à fournir une lecture de ces phénomènes qui soit cohérente avec les prémisses de la théorie du choix rationnel. En même temps, il montre aussi qu'une analyse en termes de choix rationnel permet une lecture critique des réformes du secteur public, où celles-ci apparaissent moins comme le résultat d'un projet politique néo-libéral, mais plutôt comme le fait de stratégies intéressées d'une élite bureaucratique. Cela montre que l'amalgame qui est fait, très souvent, entre les théories du choix rationnel et le mouvement politique néo-libéral n'est pas forcément une nécessité.

Acteurs rationnels, institutions et politiques publiques

Dans les États démocratiques modernes, la conduite des politiques publiques implique des processus complexes, tous fondés sur la coopération entre une multiplicité d'acteurs. Même le modèle le plus simple, l'approche séquentielle avec sa succession linéaire d'étapes différentes (cf. la première partie de cet ouvrage), repose sur l'idée que les acteurs tant individuels que collectifs se comportent de façon coordonnée les uns par rapport aux autres, et contribuent ensemble à la mise en place de programmes d'action étatiques. Comme tant d'autres phénomènes sociaux, les politiques publiques n'adviennent que grâce à un minimum de coopération humaine.

Retournons brièvement aux origines philosophiques des théories du choix rationnel. Pour Thomas Hobbes, la nature de l'homme est celle d'un loup, dont l'égoïsme et la tendance à nuire à autrui doivent être limités par une instance étatique. Situé en dehors des relations sociales et doté d'instruments de pouvoir efficaces, ce Léviathan aurait précisément pour

vocation de forcer la coopération entre les hommes à travers des moyens de contrainte. Comme le note Dietmar Braun (1999b, p. 185-86), cette idée de l'État comme instance productrice de coopération par la contrainte pose le problème théorique de son origine. Comment se fait-il que les hommes, égoïstes, puissent se mettre d'accord sur la création de structures étatiques et acceptent celles-ci comme juge de leurs comportements ? Cela suppose en effet un minimum de coopération déjà au départ...

La coopération est donc à la base de tout ordre social. Or, les théories du choix rationnel exposées jusque-là véhiculent toutes une vision résolument pessimiste quant à l'avènement de comportements coopératifs. Cette vision pessimiste résulte essentiellement d'un modèle de l'acteur dé-contextualisé, considérant que les choix de celui-ci s'opèrent de façon isolée. Si l'acteur choisit toujours l'alternative qui lui promet l'utilité personnelle maximale, c'est parce qu'il est complètement libre dans son choix. Dans ce modèle de l'acteur, il n'y a pas de place pour l'environnement plus large, qui restreint l'éventail des alternatives que l'acteur peut choisir. Prenons l'exemple bien connu du « dilemme du prisonnier » qui montre que la trahison du complice – et donc la non-coopération avec celui-ci – est un comportement rationnel (encadré 8). Le raisonnement à la base de ce modèle repose cependant sur une vision totalement décontextualisée des deux prisonniers. Si l'on était en Sicile, et si les deux prisonniers appartenaient à la mafia, cela changerait complètement la donne. Le code d'honneur sanctionne fortement les actes de trahison et chacun des deux prisonniers compterait sur la fermeté de l'autre. Les normes « externes » à la situation d'action influencent ainsi le calcul de rationalité de l'acteur et peuvent prédéterminer le résultat – ici l'avènement d'un comportement coopératif.

Replacer l'acteur rationnel dans son environnement et appréhender comment celui-ci façonne le choix des alternatives et promeut la coopération entre acteurs égoïstes ; tel est le but d'un courant de plus en plus important des théories du choix rationnel, appelé l'institutionnalisme du choix rationnel (*institutional rational choice*). Cette appellation découle de l'utilisation du terme « institution », par les auteurs de ce courant, pour désigner les éléments contextuels qui influencent les stratégies individuelles qui, elles, restent mues par les calculs utilitaristes. Pour l'institutionnalisme du choix rationnel, est une institution tout élément contextuel susceptible de restreindre l'éventail des alternatives d'action sur la base duquel

Encadré 8. Le dilemme du prisonnier.

Modèle classique de la théorie des jeux, le « dilemme du prisonnier » vise à prédire le comportement non-coopératif d'acteurs égoïstes dans une situation d'interdépendance, alors même que leur bénéfice personnel serait supérieur s'ils choisissaient la coopération. La situation est la suivante : deux prisonniers sont accusés d'un crime grave qu'ils auraient commis ensemble. La peine maximale pour ce crime est de 20 ans de réclusion. Cependant, les preuves permettent seulement de les condamner à un délit mineur, avec une peine de 2 ans. Les deux prisonniers sont séparés et le juge d'instruction leur fait les propositions suivantes : ou bien ils avouent tous les deux le crime grave et au lieu d'être condamnés à 20 ans ils seront condamnés à 10 ans de peine pour récompenser leur collaboration avec le juge (proposition a) ; ou bien aucun des deux n'avoue et chacun est condamné à 2 ans de prison pour le délit mineur (proposition b), ou bien l'un avoue le crime grave et l'autre refuse d'avouer, sur quoi celui qui a avoué sera libéré tandis que l'autre sera condamné à 20 ans de réclusion pour le crime grave (proposition c). Dans l'ensemble, la proposition b (aucun des deux n'avoue) est préférable pour les deux. Mais l'acteur égoïste va opter pour la solution c – car il a ainsi une chance d'être libéré. Cependant, au niveau agrégé, cela aboutit à la proposition a et tous les deux sont condamnés à 10 ans de prison. Avec ce cas de figure, la théorie des jeux vise à rendre compte du fait que les acteurs rationnels choisissent la non-coopération plutôt que la coopération même si cela résulte en une utilité individuelle moindre. Le dilemme du prisonnier a notamment été utilisé en relations internationales pour expliquer la course aux armements, ou encore la sur-exploitation des ressources naturelles.

un acteur rationnel va poursuivre sa stratégie de maximisation d'utilité personnelle. Définies ainsi, les institutions sont essentiellement les « règles du jeu dans une société, ou plus formellement, les contraintes imaginées par les hommes pour façonner les interactions sociales » (North 1990, p. 3). Elles peuvent être formelles ou informelles, émaner de traditions culturelles ou de conventions contractuelles, être imposées par la force ou encore découler d'interactions d'échange. Évidemment, l'institutionnalisme du choix rationnel dépasse très largement le champ de l'analyse des politiques publiques, mais nombreux sont les travaux qui utilisent les concepts émanant de ce courant théorique pour rendre compte de la conduite des politiques publiques, notamment dans les analyses de mise en œuvre. De manière générale, beaucoup d'auteurs qui se situent dans

le courant de l'institutionnalisme du choix rationnel s'intéressent à la question de savoir quel est l'environnement institutionnel, quelles sont les « règles du jeu » qui permettent le mieux de résoudre des problèmes de coopération résultant de stratégies utilitaristes. Leurs travaux ajoutent ainsi non seulement une perspective comparative à l'analyse — on peut comparer les effets de différents types de règles dans des contextes divers — mais recouvrent aussi une dimension téléologique dans la mesure où ils cherchent quasi inévitablement à établir la nature des institutions qui mènent à la coopération.

C'est le but, par exemple, de l'approche développée dans le sillage des travaux d'Elinor Ostrom : le *Institutional Analysis and Development Framework (IAD)* (Ostrom 1986 ; 2007 ; Ostrom et al. 1994). Il s'agit d'un cadre d'analyse qui met l'accent sur l'effet des règles d'interaction (formelles et informelles) et des structures organisationnelles (étatiques et autres) pour la production de biens publics, notamment dans la gestion de ressources naturelles communes. C'est aussi le cas d'une autre approche, l'institutionnalisme centré sur les acteurs (akteurzentrierter Institutionalismus), développée notamment pour l'analyse des problèmes de coopération qui se posent pour la conduite des politiques publiques dans des systèmes de gouvernement à plusieurs niveaux. En raison de la pertinence plus grande de ce dernier pour l'analyse des politiques publiques en Europe, nous avons choisi de l'exposer plus en détail ici – en lieu et place de beaucoup d'autres cadres d'analyse qui suivent les arguments principaux de l'institutionnalisme du choix rationnel.

L'institutionnalisme centré sur les acteurs

En tant que cadre conceptuel pour l'analyse des politiques publiques, l'institutionnalisme centré sur les acteurs a été développé depuis les années 1970 par un groupe de chercheurs allemands autour de Renate Mayntz et Fritz Scharpf, tous deux spécialistes d'administration publique rattachés au *Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung* à Cologne. Il a émergé des résultats d'un ensemble de recherches portant sur les problèmes de mise en œuvre des politiques publiques dans le fédéralisme allemand, déjà mentionné dans le chapitre consacré à la mise en œuvre des politiques publiques (Mayntz & Scharpf 1995). Un ouvrage de synthèse contenant un exposé de l'architecture conceptuelle d'ensemble ainsi

que l'explication des concepts clé a été publié par Fritz Scharpf en 1997 (Scharpf 1997). 13

Ce courant considère que les phénomènes sociaux sont le résultat d'interactions entre acteurs aux comportements stratégiques, mais que ces interactions sont structurées par le contexte institutionnel dans lequel elles ont lieu et qui, partant, façonne aussi le résultat de ces interactions (Scharpf 1997, p. 1). Dans ce sens, cette approche appartient très clairement à la mouvance de l'institutionnalisme du choix rationnel, qui repose sur les trois prémisses suivantes : les êtres humains ont des intentions d'action rationnelles ; leurs choix d'action et donc leurs comportements sont restreints par des règles contextuelles que l'on désignera par le terme « institution » ; ils travaillent à influencer ces règles contextuelles dans le but de changer les comportements d'autrui (Sabatier 2007a, p. 323). En ce qui concerne, plus précisément, la conduite des politiques publiques, l'institutionnalisme centré sur les acteurs se focalise sur les contraintes et les opportunités qui structurent la marge de manœuvre des acteurs impliqués, et façonnent ainsi l'énonciation des politiques publiques. Ainsi, ce sont donc ces contraintes et opportunités qui recouvrent la dimension institutionnelle de l'activité humaine. La notion d'institution est ainsi définie « comme un système de règles qui structurent le cours de l'action que des acteurs choisissent d'engager » (Scharpf 1997, p. 38). Plus précisément pour la conduite des politiques publiques, ces institutions structurent les interactions des acteurs impliqués en ce qu'ils influencent :

- leurs orientations ainsi que leurs capacités d'action (par exemple un cadre juridique qui définit une certaine répartition des compétences, des droits de participation, des possibilités de veto*, etc.);
- les constellations d'acteurs entendues en tant que « matrices de jeu » désignant les joueurs, leurs options stratégiques et leurs préférences (par

^{13.} A noter, par ailleurs, que ces deux auteurs utilisent l'institutionnalisme centré sur les acteurs sous une coloration légèrement différente. Tandis que Renate Mayntz met en avant l'intériorisation des normes par les acteurs (et défend donc une version plus « sociologique » de la notion d'institution), Fritz Scharpf propose une conceptualisation proche de la théorie des jeux qui insiste sur les possibilités de choix offerts aux acteurs. Dans la suite, nous allons nous appuyer essentiellement sur les travaux de Scharpf.

- exemple une politique salariale néo-corporatiste qui désigne les syndicats et les associations patronales comme les principaux joueurs);
- les modes d'interaction et de prise de décision auxquels les acteurs impliqués se réfèrent pour arbitrer des divergences d'intérêts (par exemple une action unilatérale, des interventions hiérarchiques ou une négociation).

Analyser la conduite des politiques publiques à travers le prisme de l'institutionnalisme centré sur les acteurs revient donc avant tout à restituer les caractéristiques des systèmes de règles précisant la capacité des acteurs dans un contexte d'interaction concerté : l'allocation des ressources, les procédures formelles, les relations de pouvoir ou de domination, les arènes d'interaction, etc. (Mayntz et Scharpf 1995, p. 47-48). Cette approche vise ainsi à fournir une « boîte à outils » conceptuelle permettant d'appréhender les conditions permettant la formulation de solutions efficaces et légitimes de problèmes sociétaux. Comme le formule très justement Dietmar Braun (2006, p. 2) : dans les analyses inspirées par l'institutionnalisme centré sur les acteurs, la principale variable dépendante est la contribution des politiques publiques à la création ou à l'augmentation du bien-être social (à ce propos, voir encadré 9). Plus fondamentalement, ce courant suppose qu'il y a, dans la conduite des politiques publiques, une relation entre les modes d'interaction et de décision d'une part, et les gains en bien-être social qui en résultent d'autre part. Scharpf souligne, en particulier, la faible probabilité que des actions unilatérales ou des interventions hiérarchiques mènent à une augmentation du bien-être social. Cela nécessiterait en effet que l'autorité qui exerce l'action unilatérale ou le pouvoir hiérarchique corresponde à l'idéal du « dictateur omniscient et bienveillant » (Scharpf 1997, p. 174), motivé uniquement par la recherche du bien commun et de la justice sociale. Dans la réalité, il faut plutôt partir de l'existence d'intérêts égoïstes qui mettent des limites très étroites aux contributions au bien-être social qui peuvent découler de la direction hiérarchique.

La plupart des auteurs travaillant dans le sillage de l'institutionnalisme centré sur les acteurs a montré que l'action unilatérale et la direction hiérarchique ne sont pas des modes d'interaction et de décision très fréquents dans la conduite des politiques publiques. Cette observation a été établie, tout d'abord, par les travaux portant sur les processus de coopération dans la mise en œuvre des politiques publiques dans le fédéralisme allemand

Encadré 9. Optimum de Pareto, optimum de Kaldor-Hicks.

L'institutionnalisme centré sur les acteurs s'appuie fortement sur la tradition de « l'économie du bien-être » (welfare economics) qui analyse l'efficacité d'une économie à allouer les ressources, et les conséquences de cette allocation sur la distribution des revenus. Le bien-être social ne se réduit ainsi pas uniquement à une somme totale de revenu, mais recouvre aussi une dimension de répartition équitable. Dans ce sens, les analyses inspirées par l'institutionnalisme centré sur les acteurs posent souvent la question suivante : dans quelle mesure certains arrangements institutionnels ou certaines politiques publiques particulières sont-ils susceptibles de contribuer à l'augmentation du bien-être social ou, au contraire, lui sont-ils nuisibles? À ce propos, Scharpf s'appuie notamment sur des concepts développés dans le contexte de l'économie du bien-être afin de juger l'efficacité des solutions à des conflits d'intérêts. La notion d'« optimum de Pareto » désigne une solution qui permet d'améliorer le bien-être d'un acteur au moins sans réduire celui d'aucun autre. La notion d'« optimum de Kaldor-Hicks » désigne une solution qui, de prime abord, signifie d'augmenter les gains de certains acteurs au détriment d'autres, mais qui a ceci de particulier que les bénéfices réalisés par les acteurs gagnants sont si importants qu'ils permettent de compenser les pertes enregistrées. L'efficacité de Kaldor-Hicks permet ainsi d'élargir l'éventail des solutions paréto-efficaces en y ajoutant la possibilité des compensations des perdants par les gagnants. Ainsi, des politiques publiques favorisant des solutions Kaldor-Hicks sont à considérer comme supérieures du point de vue du bien-être social. Pour Scharpf, c'est donc là un critère d'évaluation substantiel pour juger de l'apport de politiques publiques concrètes (Scharpf 1997, p. 90-91).

(voir par exemple Scharpf et al. 1976; Scharpf 1988; Benz et al. 1992; voir chapitre 3) ainsi que, plus tard, dans les analyses portant sur la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne (voir Benz et Eberlein 1999; Scharpf 1999; Scharpf 2001). Malgré l'existence de règles formelles qui permettraient l'exercice de pouvoirs hiérarchiques *de jure*, l'interdépendance entre les acteurs impliqués est *de facto* tellement forte – une configuration principal-agent* – que la coopération entre ceux-ci peut uniquement se baser sur leur consentement mutuel. Un des messages clés de l'institutionnalisme centré sur les acteurs consiste à dire que la conduite des politiques publiques doit s'appréhender comme un processus de coordination et de coopération entre acteurs consentants. Selon cette vision, les politiques publiques se présentent comme les résultats de processus de négociation

entre acteurs qui, à cause de multiples interdépendances factuelles, sont obligés de trouver une entente.

Enchevêtrement et négociation

Dans ce sens, il n'est certainement pas faux de considérer l'institutionnalisme centré sur les acteurs comme un cadre d'analyse pour des processus de négociation qui sont souvent au centre de la conduite des politiques publiques. La contribution la plus significative des travaux dans ce courant est sans doute la conceptualisation très précise de la problématique des négociations intergouvernementales.

Il y a essentiellement deux cas de figure où celles-ci peuvent être critiques pour la conduite des politiques publiques. D'une part, c'est le cas lorsque l'on a affaire à des systèmes de gouvernement à plusieurs niveaux, où les différents échelons territoriaux jouissent d'une autonomie importante - par exemple dans des États fédéralistes, des États unitaires fortement décentralisés ou encore dans l'Union européenne. Dans un tel contexte, la réalisation d'une politique publique décidée par « le haut » dépend de l'attitude coopérative des échelons inférieurs qui, en raison de leur autonomie statutaire, sont des acteurs critiques à cet égard. Scharpf (1978) parle d'un « enchevêtrement politique vertical » (vertikale Politikverflechtung) pour désigner une telle constellation. D'autre part, des négociations intergouvernementales sont de mise dans le cas de coopérations transfrontalières, qu'il s'agisse de frontières internationales ou alors de frontières entre autorités locales comme par exemple dans des régions urbaines. Il s'agit d'une constellation où les autorités impliquées dans la mise en place d'une politique publique se trouvent sur un pied d'égalité, ce pourquoi l'entente mutuelle est une condition sine qua non à la coopération. Benz et ses collègues parlent à ce titre d'un « enchevêtrement politique horizontal » (horizontale Politikverflechtung) (Benz et al. 1992). Le propre d'une situation d'enchevêtrement politique – peu importe que celui-ci soit vertical ou horizontal – est donc qu'elle nécessite la (quasi) unanimité des acteurs impliqués pour engager une action commune. C'est pour cette raison qu'on parle aussi de « système de décision conjointe » (joint decision-system) (Scharpf 1997, p. 143-44).

Selon la perspective de l'institutionnalisme centré sur les acteurs, les questions centrales deviennent celles des voies qui mènent à l'unanimité et

des façons d'arriver à une décision qui soit supérieure à d'autres en terme de contribution au bien-être social (voir encadré 9). Selon Fritz Scharpf (1997, p. 252-7), il existe quatre modes de coordination* différentes qui permettent d'arriver à des décisions dans les systèmes de décision conjointes :

- la coordination négative (negative coordination): c'est lorsque les acteurs impliqués arrivent à une décision unanime en ajustant leurs positions de façon à ne heurter personne, c'est-à-dire par l'anticipation des résistances éventuelles. Pour le dire autrement, une telle décision reflète simplement le plus petit dénominateur commun, motivée qu'elle est par l'évitement de possibles vetos*. Et en termes de gains en bien-être social, elle ne peut donc guère être supérieure à la situation précédant la décision. Il y a donc un fort risque d'immobilisme et d'enracinement du statu quo;
- le marchandage (bargaining) : c'est lorsque, pour atteindre l'unanimité des acteurs impliqués, on compense les acteurs dont les intérêts sont lésés par une décision. Il n'y a pas de limites à la forme que peuvent prendre ces compensations : le paiement de bénéfices matériels est imaginable autant que des promesses quant à un soutien des acteurs perdants dans des décisions futures portant sur d'autres objets (log-rolling). L'avantage du marchandage par rapport à la coordination négative est qu'une décision qui viole les intérêts liés au statu quo n'est pas automatiquement exclue ; des vetos potentiels peuvent être « achetés ». Ceci augmente la marge de manœuvre et élargit donc l'éventail des actions possibles qui peuvent être entreprises ;
- la résolution des problèmes (problem solving): c'est lorsque les acteurs impliqués dans un système de décision conjointe ne sont pas concernés par la répartition des coûts et des bénéfices parmi eux comme dans le marchandage mais se concentrent explicitement sur la formulation d'actions qui représentent clairement un gain en termes de bien-être social. Une telle attitude résulte de la combinaison de l'espoir de tirer des bénéfices individuels de l'accroissement du bien-être social avec la conscience du fait que chacun des acteurs impliqués contrôle des ressources qui sont toutes nécessaires à résoudre un problème de façon efficace. Le problem solving comme mode de décision implique un style de communication spécifique, à savoir l'argumentation (arguing) dans le sens d'une délibération focalisée sur la recherche de la meilleure réponse à un problème. La probabilité d'actions supérieures au statu quo en termes de bien-être est relativement grande dans ce mode de coordination;

la coordination positive (positive coordination): c'est lorsque les acteurs impliqués réussissent à délibérer sur la meilleure réponse à un problème tout en traitant simultanément des enjeux de distribution parmi eux des coûts et des bénéfices associés à une action. Ce dernier mode de coordination représente, en d'autres termes, une combinaison entre le marchandage et la résolution des problèmes – permettant aussi des améliorations importantes du statu quo. Selon Scharpf, la coordination positive n'est pas aussi rare que l'on pourrait le croire: à titre d'exemple, on peut mentionner les multiples groupes de travail interministériels institués dans de nombreux pays par les gouvernements pour aborder des problèmes touchant le domaine de plusieurs ministères et qui ont débouché sur des programmes d'action sensiblement différents des routines passées.

En ce qui concerne les gains potentiels en bien-être social, il faut donc distinguer la coordination négative des trois autres modes de coordination. La coordination négative débouchera uniquement sur des décisions qui sont « paréto-optimales » : aucun acteur ne cède par crainte d'être perdant. En revanche, le marchandage, la résolution des problèmes ou encore la coordination positive permettent des décisions visant l'« optimum de Kaldor-Hicks » et sont donc supérieures du point de vue du bien-être social : les perdants se montrent plus flexibles puisqu'ils seront compensés par les gagnants (voir encadré 9). On peut donc supposer que des systèmes de décision conjointe qui opèrent selon ces trois derniers modes de coordination produiront des politiques publiques « meilleures » (du point de vue du bien-être social) que ceux qui opèrent selon les préceptes de la coordination négative.

Appliquer l'institutionnalisme centré sur les acteurs

Ces considérations générales permettent de formuler un certain nombre de questions pour l'analyse empirique de politiques publiques concrètes, notamment celles qui impliquent la coordination d'une multiplicité d'acteurs rattachés à différentes entités gouvernementales – une situation finalement assez fréquente, comme nous l'avons vu dans le chapitre sur la mise en œuvre. Ce à quoi l'analyste pourra notamment s'intéresser, c'est la question de savoir quand et pourquoi les systèmes de décision conjointe, impliqués bien souvent dans la mise en place d'une politique publique sur le terrain, sont capables ou non de dépasser le mode de coordination négative.

À titre d'illustration, on peut citer l'étude de Benz et Eberlein (1999) qui examinent le fonctionnement des systèmes de décision mis en place dans le domaine des politiques régionales en Allemagne et en France. Ils partent du constat que les activités de l'Union européenne en matière de politique régionale compliquent passablement ces systèmes de décision. En effet, avec l'européanisation des politiques régionales, les décisions ne se prennent plus uniquement au niveau des régions elles-mêmes, mais ressemblent de plus en plus à des négociations intergouvernementales impliquant les niveaux régional, national et européen. Selon l'institutionnalisme centré sur les acteurs, cette complexification des systèmes de décision est susceptible d'augmenter les risques de blocage ou tout du moins réduire fortement la capacité à prendre des décisions qui se détachent du statu quo (coordination négative), à cause du grand nombre d'acteurs qui participent à ces décisions négociées. Dans la mesure où, empiriquement, ces systèmes de décisions de politique régionale semblent fonctionner de façon raisonnable, Benz et Eberlein s'intéressent notamment à la question des adaptations institutionnelles qui permettent d'éviter des blocages et de dépasser la coordination négative. Leur argument central consiste à dire que les acteurs impliqués réagissent à la complexité croissante des systèmes de décision en développant des stratégies pragmatiques pour y répondre.

Plus précisément, Benz et Eberlein mettent l'accent sur le rôle des contacts informels entre les différents niveaux de gouvernement, ainsi que sur celui du travail conceptuel dans une logique de projet – plutôt que de décision hiérarchique – afin d'aboutir à la mise en cohérence des objectifs et attentes vis-à-vis de la politique régionale, poursuivis par les différents niveaux de gouvernement impliqués. Ils constatent notamment que les fonds européens ont été intégrés dans le fonctionnement des arrangements nationaux existant en matière de politique régionale. En Allemagne, les fonds structurels européens ont été intégrés dans les activités de planification et de développement régional, sous la houlette des Länder notamment. En France, les politiques régionales européennes ont intégré les « contrats de plan » entre l'État et les régions – un instrument préexistant visant à intégrer les activités de planification et de développement régional entre différents niveaux de gouvernement. Ils concluent ainsi que l'absence de blocages de co-décision en politique régionale est notamment due aux structures de coopération préexistantes qui répondaient déjà bien aux exigences de coordinations dans des systèmes de décisions conjointes.

La théorie du choix rationnel est un courant très influent dans l'analyse des politiques publiques, de même qu'en science politique de manière plus générale. Les concepts qui en sont issus reposent sur un raisonnement rigoureux et présentent de grands avantages au niveau de la clarté et de la précision des hypothèses ainsi que des questions de recherche qui en découlent. La parcimonie du raisonnement découle de l'individualisme méthodologique et du modèle de l'acteur rationnel très clairement circonscrit. Comme l'on sait, tout travail de conceptualisation théorique oscille inévitablement entre parcimonie et multiplication des facteurs d'explication (voir King et al. 1994). Une théorie parcimonieuse offre ainsi nécessairement des explications moins nuancées que ne peut le faire une théorie plus complexe qui, elle, est cependant moins percutante.

C'est ainsi que l'économie de la pensée, qui est propre aux théories du choix rationnel et qui constitue sans doute un de leurs plus grands atouts, conduit aussi à un certain réductionnisme. On peut ainsi reprocher au choix rationnel son postulat de base : l'homme rationnel maximisateur d'utilité personnelle souffre de sérieux biais. Est-il vrai que l'éthique, la morale, l'idéologie, l'altruisme, les émotions ne sont jamais des motifs pertinents pour l'action sociale qui ne s'expliquerait que par des calculs égoïstes ?

Un autre aspect du raisonnement en termes de choix rationnel s'avère problématique : toute action humaine représenterait un choix que l'individu ferait entre différentes alternatives. Il existe des situations où l'action individuelle correspond davantage à une adaptation à des contraintes externes plutôt qu'à un choix. Comme l'ont formulé Mény et Thoenig (1989, p. 75) : vivre dans un quartier délabré à Chicago quand on est noir et au chômage, c'est peut-être rationnel du point de vue des options qui se présentent — mais il est cynique de qualifier cela de « choix ». À maintes reprises, il a ainsi été reproché à l'approche du choix rationnel de sous-estimer l'influence des contraintes structurelles dans lesquelles les acteurs sont insérés et qui peuvent restreindre les alternatives d'action au point que l'on ne peut plus plausiblement parler de choix.

C'est précisément en réponse à cette dernière critique que le courant institutionnaliste a émergé à l'intérieur des théories du choix rationnel. Celui-ci thématise en effet la restriction des choix façonnés par le contexte plus large à l'intérieur duquel les acteurs agissent. Les différents cadres conceptuels développés dans cette mouvance – nous avons exposé, à titre d'exemple, quelques concepts clés de l'institutionnalisme centré sur les acteurs - problématisent notamment les manières dont différentes conditions contextuelles structurent le choix des acteurs pour favoriser ou pour inhiber l'avènement de la coopération, considérée comme cruciale dans la conduite des politiques publiques. Les institutions, entendues au sens de règles contextuelles qui restreignent le choix des acteurs, fonctionnent ici comme filtres qui préstructurent mais ne déterminent pas ce choix. En ceci, l'institutionnalisme du choix rationnel se distingue clairement des deux autres institutionnalismes, traités dans le chapitre suivant. Ces derniers postulent en effet un rôle beaucoup plus déterminant des institutions, par rapport auquel le volontarisme des acteurs reste assez limité.



Chapitre 5

Les institutions comme déterminants des politiques publiques

Pour les théoriciens du choix rationnel, nous l'avons vu, la notion d'institution recouvre les contraintes externes susceptibles d'affecter l'ordre de préférences de l'acteur et donc à façonner ses choix qui restent, pourtant, rationnels. Si elle a l'avantage d'être rigoureuse, cette définition de la notion d'institution est aussi très restrictive. Les institutions revêtent essentiellement un statut de variable intermédiaire qui rend compte de la façon dont le contexte social influence les motifs des acteurs. Dans l'institutionnalisme du choix rationnel, l'analyse continuera de se focaliser sur les préférences des acteurs et leurs choix qui restent donc déterminants.

Ce n'est pas le cas de deux autres approches néo-institutionnalistes 14*, dont nous allons traiter dans ce chapitre. En suivant Hall et Taylor (1997), on peut distinguer, à côté de l'institutionnalisme du choix rationnel que nous avons exposé dans le chapitre précédent, deux autres approches soulignant le rôle des institutions dans les processus sociaux et politiques. Ce sont, plus précisément, ce qu'on peut appeler l'institutionnalisme historique et l'institutionnalisme sociologique qui se caractérisent par un rôle plus important accordé à la variable institutionnelle pour expliquer les interactions sociales et l'action collective qui en résulte. Tant dans l'institutionnalisme historique que dans l'institutionnalisme sociologique, les

^{14.} On parle de « néo-institutionnalisme » pour distinguer ces travaux du « vieil » institutionnalisme, c'est-à-dire de l'approche traditionnelle des systèmes politiques à partir d'une étude des institutions politiques (le parlement, le gouvernement, etc.). Le vieil institutionnalisme a été l'objet de fortes critiques au cours des années 1960 et 1970 en raison de son inclination descriptive et de son trop grand formalisme.

institutions accèdent à un statut de véritable variable indépendante – c'est pourquoi nous avons choisi de leur consacrer un chapitre à part.

De façon générale, les perspectives de recherche ouvertes par ces deux courants néo-institutionnalistes dépassent très largement le champ de l'analyse des politiques publiques. Voués à réfléchir sur les relations entre l'État et la société de façon plus large, les travaux dans le courant de l'institutionnalisme historique s'intéressent, souvent dans une perspective comparative, aux processus de transformation des régimes politiques, au développement des États-providence ou encore au rôle des mouvements sociaux. Leur pertinence pour l'analyse des politiques publiques réside notamment dans la conceptualisation des processus temporels et du rôle des institutions dans le changement des politiques publiques. L'institutionnalisme sociologique, quant à lui, recouvre tout un ensemble de travaux qui se focalisent sur les organisations sociales de façon plus générale, en s'intéressant, par exemple, à leur fonctionnement interne ou aux changements organisationnels. L'intérêt de l'institutionnalisme sociologique pour l'analyse des politiques publiques se trouve, d'abord, dans sa contribution à la réflexion sur le fonctionnement interne des organisations qui participent à la conduite des politiques publiques. Ensuite, l'institutionnalisme sociologique insiste aussi sur le rôle des matrices culturelles dans la structuration des pratiques organisationnelles et, plus généralement, des politiques publiques. Dans ce sens, les travaux dans ce courant établissent aussi un « pont » conceptuel avec les approches par les idées, traitées dans le dernier chapitre de cet ouvrage.

Dans l'exposé qui suit, nous allons d'abord restituer les prémices et arguments de base de chacune de ces deux approches, pour ensuite développer les perspectives qu'elles ouvrent pour l'analyse des politiques publiques et, enfin, discuter des travaux d'auteurs qui les ont appliquées à des cas empiriques.

L'institutionnalisme historique

Englober des travaux sous le qualificatif d'institutionnalisme historique est pour partie une opération de labellisation recouvrant des perspectives différentes. Précisons d'emblée que les travaux cités ici sont essentiellement anglo-saxons. Si l'institutionnalisme historique est un secteur

particulièrement dynamique de la recherche aux États-Unis, et à un degré moindre au Royaume-Uni, au confluent entre sociologie, science politique et histoire, il reste en France nettement moins discuté.

Des prémices à l'appellation revendiquée

C'est sans doute le livre dirigé par Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (1985) qui annonce l'arrivée de cette approche au cœur de la science politique internationale. Cet ouvrage, significativement intitulé *Bringing the state back in* (que l'on peut traduire par « ramener l'État au cœur de l'analyse »), pose l'État comme acteur central des politiques publiques : l'État est « plus qu'une simple arène dans laquelle les groupes sociaux font des demandes et s'engagent dans des luttes politiques ou des compromis » (Skocpol 1985, p. 8). L'État, entendu comme un ensemble d'organisations revendiquant le contrôle de territoires, de personnes et engagé dans des activités législatives et exécutives, est conçu ici non seulement comme autonome du reste de la société mais en même temps comme capable d'avoir une influence sur elle.

En suivant la présentation de Skocpol, on peut estimer que le rôle des États est double. D'abord, l'État (en tant qu'ensemble d'organisations) peut définir ses objectifs de façon autonome et développer des capacités (d'autorité – en s'assurant la loyauté de ses fonctionnaires, financières, etc.) pour mettre en œuvre des politiques. Skocpol pointe notamment le rôle des fonctionnaires, des experts utilisés par l'État, qui disposent d'un savoir propre et autonome du reste de la société, ce savoir étant la source de choix publics. Un exemple de ces travaux peut être donné dans les recherches de Hugh Heclo sur les politiques sociales en Suède et au Royaume-Uni (1974). Ce que montre Heclo, c'est que les politiques d'assurance-chômage ou d'assistance pour les personnes âgées ont été principalement impulsées par les fonctionnaires (plus que des partis politiques ou des groupes d'intérêts). Ces fonctionnaires ont élaboré les alternatives possibles, évalué l'importance des besoins, et estimé qui serait susceptible d'avoir recours à ces politiques. Heclo ajoute que le rôle autonome des bureaucraties a été encore plus grand en Suède en raison de l'existence de structures bureaucratiques pré-modernes (c'est-à-dire datant d'avant la démocratisation des systèmes politiques), ce qui les place dans des positions privilégiées pour diagnostiquer des problèmes et proposer des solutions universalistes.

Ensuite, la deuxième dimension majeure dégagée par Skocpol réside dans le fait que les États peuvent forger les cultures politiques, encourager les formations de certains groupes plutôt que d'autres ou favoriser l'émergence de certains problèmes – et ce de façon largement non intentionnelle. Certains travaux ont montré que les différentes formes d'État conduisaient à des conceptions contrastées de la politique elle-même. C'est par exemple le cas avec la notion de *stateness* (Nettl 1968) qui révèle les localisations différenciées du pouvoir dans différentes sociétés : en Europe continentale, la souveraineté est associée aux administrations centralisées, en Grande-Bretagne au pouvoir du Parlement, tandis que les Américains refusent de définir un endroit particulier où serait localisé le pouvoir.

Ces travaux ont été globalement plutôt conduits par des auteurs qui s'attachaient à saisir les phénomènes politiques avec une certaine épaisseur historique, raison pour laquelle on peut considérer qu'il s'agit des prémices de l'institutionnalisme historique. C'est cependant quelques années plus tard que ce courant prend véritablement son nom, et gagne une certaine visibilité dans l'analyse politique (notamment en matière d'analyse politique comparée) avec la publication d'un ouvrage intitulé Structuring politics. Historical institutionnalism in comparative analysis (Steinmo, Thelen & Longstreth 1992). Si l'opération de délimitation des frontières est périlleuse, il n'est cependant pas inutile de revenir sur les deux dimensions de l'intitulé même de ce courant de recherche :

- Le poids des institutions : ces travaux s'intéressent aux règles qui encadrent les comportements humains. Dans ce sens, ils conçoivent la notion d'institution d'une façon qui n'est pas sans rappeler celle utilisée par l'institutionnalisme du choix rationnel. Il est globalement entendu qu'elle désigne les structures politiques : le degré de centralisation, les règles électorales, les relations entre l'exécutif et le législatif, le rôle des organes juridiques, c'est-à-dire les institutions formelles. Mais certains ont élargi la définition des institutions pour inclure des dimensions moins formelles, tel Peter Hall (1986, p. 19) qui les définit comme « les règles formelles, les procédures de mise en conformité, les modes opératoires qui structurent la relation entre les individus dans les différentes unités de l'espace politique et de l'économie » ;
- Le rôle de l'histoire : les institutionnalistes historiques considèrent que les choix faits à un temps t ont également des effets à un temps t+1. Ils envisagent des processus sociaux souvent complexes, qui se

déroulent sur le moyen, voire sur le long terme, avec des phénomènes qui se dévoilent dans le temps (that unfolds over time pour reprendre une expression que l'on retrouve tant chez Pierson (1994, p. 9) que chez Skocpol (1992, p. 59)). Ceci signifie qu'il y a une certaine opacité des phénomènes sociaux, que les conséquences inattendues des choix effectués ne sont pas négligeables et que les politiques passées ont un effet sur les choix présents.

Les auteurs institutionnalistes affirment d'abord que les institutions (ou les configurations institutionnelles) affectent les ressources des acteurs, que ceux-ci soient des fonctionnaires, des élus ou des groupes d'intérêts. Les règles institutionnelles distribuent des capacités d'action que mobilisent ensuite les différents acteurs dans leurs activités. Le fait qu'un système soit décentralisé ou non, qu'un régime soit parlementaire ou présidentiel, n'est pas sans effet sur les modalités et les résultats des négociations politiques. Ensuite, et c'est ici que ces travaux diffèrent des approches institutionnalistes issues du choix rationnel, ces institutions affectent également les identités et la définition de leurs intérêts par les acteurs. Pour reprendre la formulation de Hall, « la position organisationnelle formate la définition par un acteur de ses propres intérêts, en établissant ses responsabilités institutionnelles et ses relations avec d'autres acteurs » (1986, p. 19). Alors que les théoriciens du choix rationnel postulent a priori la rationalité et la recherche de l'intérêt des acteurs sociaux et politiques, les intérêts des acteurs sont définis en fonction des situations sociales et institutionnelles dans l'institutionnalisme historique. La formation des préférences des acteurs n'est pas quelque chose de donné, présumé comme résultant directement de l'intérêt égoïste des acteurs, mais c'est quelque chose qui doit être expliqué dans l'analyse. En ce sens, l'institutionnalisme historique s'oppose aux approches du choix rationnel d'un point de vue épistémologique. Les auteurs du choix rationnel ont une approche déductive* des phénomènes sociaux : ils ont d'abord une théorie ou un modèle d'analyse qu'ils tentent d'appliquer à un phénomène social, ce dernier ayant d'abord une valeur illustrative de la théorie. Au contraire les auteurs se situant dans l'institutionnalisme historique sont généralement plus inductifs* : ils tentent d'expliquer un phénomène social spécifique et pour ce faire ont recours aux outils institutionnalistes.

L'institutionnalisme historique se démarque aussi des travaux qui mettent en avant le poids de variables macro-sociales. À la différence

des marxistes, par exemple, les institutionnalistes historiques soulignent que le poids des structures sociales est médiatisé par des structures politiques et institutionnelles. C'est notamment la position forte tenue par Skocpol (1985, 1992). La mobilisation des classes sociales ne suffit pas à expliquer la formation de certaines politiques ; il faut réintroduire le rôle des acteurs politiques, des fonctionnaires, mais également les règles de suffrage ou le rôle des partis. Non pas que ces acteurs politiques évoluent dans un vacuum social, ou que ces règles sont forgées indépendamment des contraintes posées par les rapports de force sociaux, mais ces variables institutionnelles doivent être étudiées pour elles-mêmes (Thelen & Steinmo 1992, p. 11). L'institutionnalisme historique place donc au cœur de l'analyse les institutions et tente de repérer comment celles-ci contribuent à forger, structurer, voire déterminer les décisions politiques. À la différence d'autres courants institutionnalistes, ces travaux insistent sur la dimension temporelle, considérant que les phénomènes politiques se réalisent selon des séquences temporelles particulières.

Institutionnalisme historique et analyse des politiques publiques

On peut souligner notamment deux apports majeurs de l'institutionnalisme historique à l'analyse des politiques publiques. En premier lieu, il a renouvelé l'analyse comparée des politiques publiques, fournissant des précisions conceptuelles permettant d'approfondir et de systématiser les comparaisons internationales. En second lieu, il a permis de développer la réflexion sur la difficulté du changement des politiques publiques, problématisée notamment par le concept de « dépendance au sentier »* (path dependency).

Perspective comparée : expliquer les trajectoires nationales spécifiques

Sous la bannière de l'institutionnalisme historique, des travaux à visée comparative ont tenté de comprendre comment les politiques publiques se forment et évoluent de façon différenciée selon les pays. Dans ce sens, l'un des objectifs initial de ces études est de savoir pourquoi les réponses politiques des États différaient, alors qu'ils affrontaient des problèmes similaires. Pourquoi adoptaient-ils des politiques de sécurité sociale différentes ?

Pourquoi choisissaient-ils des politiques de santé qui divergent ? Pourquoi ont-ils répondu différemment aux crises pétrolières des années 1970 ?

Une large partie des recherches institutionnalistes a tenté de montrer le poids des spécificités institutionnelles nationales dans les choix politiques opérés. À titre d'exemple, on peut citer ici l'étude de Helen Immergut (1992) sur la genèse des politiques de santé en Suède, en France et en Suisse. Le point de départ, pour ces trois pays, est relativement similaire en ce qui concerne les propositions de réforme. En revanche, les résultats politiques vont être fortement différents : en Suisse, un programme national a été rejeté, et le gouvernement se contente de subventionner des programmes d'assurances privées ; en France, le gouvernement a réussi difficilement à imposer un système national d'assurance-maladie et des niveaux de tarification aux médecins ; quant à la Suède, elle est parvenue à mettre en place un système qui fournit de fait des services médicaux par des médecins employés par les hôpitaux publics. Comment expliquer ces résultats différents dans les trois pays ?

Selon Immergut, ce ne sont pas les groupes d'intérêts ou les idéologies dominantes qui expliquent ces développements différents. En effet, dans les trois pays, les groupes d'intérêts, notamment médicaux, étaient opposés aux réformes qu'ils percevaient comme une intrusion publique (notamment du fait de la surveillance de leurs honoraires). De même, les pressions politiques ou les orientations partisanes, notamment l'inclination vers des partis de gauche, ne sont pas non plus un facteur discriminant : en France, les réformes ont été imposées par des gouvernements gaullistes, et non par des partis de gauche, tandis qu'en Suisse, des coalitions de partis d'orientations politiques différentes les ont défendues. Ce qui explique plutôt les trajectoires différentes des politiques de santé, ce sont les spécificités nationales au niveau des règles du jeu, permettant de « prédire les façons selon lesquelles ces conflits politiques seront résolus » (1992, p. 63). Un facteur déterminant a été l'existence ou non de points de veto permettant de bloquer les réformes, institués par les règles de compétition électorale ou l'organisation constitutionnelle.

En France, l'existence de majorités parlementaires instables et le manque de discipline partisane au cours de la IV^e République ont considérablement diminué la capacité d'action du gouvernement pour faire passer des réformes. Celui-ci n'était pas en mesure d'imposer des politiques sans

obtenir l'assentiment du Parlement. Cette situation a permis aux médecins d'obtenir en permanence des concessions. La très forte représentation des médecins au sein du Parlement (au cours de la IVe République, médecins et pharmaciens représentaient 5,8 % des sièges) leur a garanti une capacité d'influence constante. Ce n'est que ponctuellement que cette impasse parlementaire a pu être dépassée. À la Libération, des dispositions sont prises par ordonnance pour mettre en place un système national de sécurité sociale, mais les associations de médecins parvinrent à bloquer notamment la proposition consistant à réguler les tarifs appliqués par les médecins. En 1958, la mise en place de la Ve République, avec l'élargissement du pouvoir réglementaire autonome de l'exécutif, permit l'adoption d'une réforme qui permit l'intégration des médecins dans les hôpitaux et la régulation des honoraires.

En Suisse, plusieurs initiatives transpartisanes ont tenté de mettre en place un système national de santé publique. Mais elles ont été bloquées par des votes négatifs lors de référendums, ces derniers ayant servi les groupes d'intérêts qui ont dominé les pétitions et les campagnes référendaires. La démocratie directe – très développée en Suisse – institue ainsi une possibilité de veto* pour les groupes affectés négativement par de tels programmes nationaux. Le fait qu'un groupe d'intérêt, même minoritaire, puisse initier un référendum rend tout projet de réforme aléatoire : même soutenu politiquement, il peut échouer compte tenu du taux important d'échecs des projets soumis à référendum. C'est du moins comme cela que les élites politiques et administratives suisses l'ont compris, ce qui a conduit à l'abandon d'un nombre important de projets.

En Suède, le gouvernement social-démocrate s'est appuyé sur un Parlement discipliné dans lequel les sociaux-démocrates ont été en permanence majoritaires à partir de 1932. Le pouvoir était donc concentré au sein de l'exécutif, les groupes d'intérêts se retrouvant dès lors très nettement désavantagés. En l'occurrence, les syndicats de médecins, malgré des relais dans la presse ou des contacts individuels au Parlement, étaient dépassés. C'est ainsi qu'en 1946, la mise en place d'un système national d'assurance-maladie a pu être réalisée malgré la réticence de certains groupes professionnels, mais sans le risque d'une opposition parlementaire ou électorale. Par la suite, plusieurs autres réformes ont contribué à socialiser le système d'assurance-maladie (le nombre de médecins a été augmenté pour diminuer les tarifs, les lits privés dans les hôpitaux ont été supprimés).

Chez Immergut, les institutions n'expliquent pas pourquoi certains objectifs émergent – les objectifs initiaux des politiques de santé ont été finalement très similaires à travers les pays. Simplement, les institutions contribuent à expliquer pourquoi certains objectifs connaîtront une application politique tandis que d'autres seront rejetés. En France, c'est le poids du Parlement qui explique l'échec des projets, en Suisse, c'est l'importance du référendum, tandis qu'en Suède, la stabilité de l'exécutif est la raison principale de la réussite des réformes.

La viscosité du changement dans les politiques publiques

Les travaux dans le sillage de l'institutionnalisme historique ont en commun de se soucier des effets des politiques passées. Ils partent de l'idée que les choix passés mettent en place des structures et des routines qui, en s'institutionnalisant, contraignent la marge de manœuvre des acteurs politiques dans le présent.

Ce sont ici notamment les travaux de Pierson (1994) qui retiennent l'attention. Celui-ci a consacré ses recherches initiales à l'analyse des politiques de retrait ou de réduction de l'État social (*politics of retrenchment*) menées par les gouvernements conservateurs en Grande-Bretagne et aux États-Unis depuis 1979. Au cours des années 1970, les États-providences entrent en effet dans une période de tension accrue, le ralentissement de la croissance économique, le chômage et l'inflation rendant particulièrement problématiques son financement alors que ses coûts ne diminuent pas. Pour un certain nombre d'acteurs politiques et une partie croissante de la population, l'État-providence devient même *le* problème et les politiques de retrait une nécessité. À partir de l'exemple des révolutions conservatrices britannique et américaine, Pierson s'interroge sur l'impact des réformes. Sa conclusion essentielle est que les réformes en matière de politiques sociales n'ont pas été décisives : « la réalité est une image désordonnée, mitigée d'États-providences assaillis par des pressions réelles mais pas traversés par des crises fondamentales » (1994, p. 2). Pierson ajoute cependant que les degrés de changements ont varié de façon significative tant entre les champs de politiques (santé, vieillesse, assurance chômage, assistance) qu'entre les deux pays (les politiques de retrait ont été sérieusement transformées au Royaume-Uni, nettement moins aux États-Unis).

Comment expliquer ces échecs relatifs, mais également ces divergences tant entre les pays qu'entre les programmes ? Pour aborder les effets de ces

réformes, Pierson adopte clairement une perspective d'institutionnalisme historique. Premièrement, les gouvernements conduisent ces réformes selon des règles du jeu institutionnelles qui déterminent leurs succès ou échec. Ce ne sont donc pas les cultures nationales ou les rapports de force politiques entre forces progressistes et conservatrices qui expliquent la nature et les effets des réformes, mais des variables institutionnelles. Deuxièmement, Pierson met en avant l'idée que les politiques ont des effets retours* (policy feedback) dans le temps : « Les effets retours des précédentes politiques cadrent le processus de décision, influençant les possibilités pour conduire des politiques de retrait réussies » (p. 9). Les États sociaux, notamment, ont créé leurs propres soutiens, ont influencé la création et l'orientation des groupes d'intérêts, lesquels pèsent en retour sur les tentatives de changement. Quels sont donc alors ces effets retours? Le premier est celui relatif à l'activité des groupes d'intérêts. Ces derniers voient leurs ressources, mais également leurs buts, leur identité, voire même leur existence affectés par les politiques de retrait. C'est ici une conclusion bien connue des travaux institutionnalistes: les institutions (ici les politiques) fixent l'identité, les buts et les ressources des groupes d'intérêts. Le deuxième est un effet de blocage (lock-in), effet que Pierson emprunte à des historiens économiques (cf. encadré 10). Ici, ce qui est central, c'est que les politiques passées génèrent des « réseaux étendus d'engagements » (p. 47) qui pèsent sur les tentatives de réforme. Les arrangements complexes du système de sécurité sociale américain par exemple reposaient sur une série d'engagements implicites, de financements pré-engagés, réduisant ainsi l'ampleur de toute réforme. Enfin, le dernier est l'effet d'information: les structures politiques existantes rendent disponibles certaines informations, et le contenu de l'information rendue publique est central pour la conduite des réformes. Ces différents effets ne jouent pas uniquement dans le sens d'un blocage des réformes, ils contribuent également à expliquer leur cheminement différent. L'intérêt de l'ouvrage de Pierson est clair : il tente de systématiser l'impact des politiques passées sur les politiques contemporaines, pour en tirer la conclusion que, en dépit des rhétoriques guerrières, les politiques ne changent pas tant que cela. C'est dans ce sillage qu'un certain nombre d'auteurs, notamment Pierson dans ces travaux ultérieurs, vont développer l'idée de « dépendance au sentier » (ou « sentier de dépendance »).

Encadré 10. La notion de « dépendance au sentier ».

Ce sont les travaux d'économie de l'innovation qui ont initialement théorisé l'existence de sentiers de dépendance*. L'idée générale est la suivante : une technologie ayant un avantage de départ peut être adoptée durablement par les acteurs économiques, alors que sur le long terme elle a des effets nettement moins efficients que des technologies concurrentes. De multiples travaux d'histoire économique ont bien montré que, en raison des rendements croissants, les acteurs ont de bonnes raisons de se centrer sur une seule alternative et de continuer sur un seul sentier une fois qu'ils ont commencé à l'emprunter. À partir du moment où une trajectoire s'établit, se constituent des effets de *lock-in* qui empêchent de sortir de l'alternative retenue initialement. Selon Arthur (1994), quatre processus économiques sont générateurs de rendements croissants :

- des coûts d'installation importants : les coûts de création d'une nouvelle technologie étant élevés et fixes, cela incite les acteurs à identifier et s'en tenir à une seule option ;
- des effets d'apprentissage : le savoir gagné dans l'opérationalisation des systèmes complexes conduit aussi à des rendements croissants d'un usage continu ;
- des effets de coordination : les effets de coordination existent quand un individu reçoit des bénéfices du fait que les autres adoptent la même technologie que lui ;
- des anticipations adaptatives : les individus se projettent dans le futur et essaient de prendre le bon cheval.

Les exemples de ces « sentiers de dépendance » en matière d'innovation technologique sont connus, qu'il s'agisse de la persistance du clavier de machine à écrire QWERTY ou de la victoire de la technologie VHS sur le Betamax en matière d'enregistrement vidéo.

Ces analyses d'économie de l'innovation ont par la suite été transposées dans le champ de la science politique, sous la plume de Pierson (2004) notamment. Cet auteur propose de définir la dépendance au sentier de la façon suivante : « une fois établi, les modèles de mobilisation politique, les règles du jeu institutionnelles et même les façons de voir le monde politique des citoyens vont souvent autogénérer des dynamiques auto-renforçantes » (Pierson 2004, p. 11). Autrement dit, parler de dépendance au sentier, c'est supposer qu'il existe des effets retours positifs* (positive feedbacks), c'est-à-dire les effets d'auto-renforcement (plus on avance dans le processus, plus il est difficile de sortir du sentier tracé).

Les analyses en termes de sentiers de dépendance sont associées aux travaux de l'institutionnalisme historique et ont connu indéniablement un succès croissant en matière d'analyse des politiques publiques. L'argument principal est que le poids des politiques existantes réside donc en ce qu'elles mettent en place un ensemble de structures et de processus qui les immunise en quelque sorte contre des changements importants. Quels sont les principaux mécanismes des sentiers de dépendance? On en trouve deux, proposés par Ikenberry (1994). Le premier est l'idée de structure incitative ou de mécanismes fonctionnels : une fois qu'un ensemble d'institutions est en place, les acteurs s'y adaptent, et renforcent de ce fait la logique même du système. D'une certaine façon, l'existence d'institutions encourage, voire oblige, des comportements individuels et collectifs et des créations institutionnelles compatibles. La dépendance au sentier présente donc des mécanismes plausibles d'auto-renforcement, qui conduisent les institutions à emprunter le chemin tracé initialement. Un tel exemple peut être trouvé dans les travaux de Hall et Soskice relatifs aux variétés du capitalisme au travers de la notion de « complémentarité institutionnelle », selon laquelle « deux institutions [peuvent] être qualifiées de complémentaires lorsque la présence (ou l'efficience) de l'une augmente les bénéfices (ou l'efficience) de l'autre » (Hall & Soskice 2002-2003, p. 64). Le second mécanisme est l'effet de distribution associé aux institutions. Les institutions ne sont pas des dispositifs neutres, elles comportent des biais et produisent des effets sociaux : elles reflètent, mais aussi accentuent, une distribution inégale des pouvoirs. Par exemple, en ce qui concerne la genèse des politiques sociales aux États-Unis (Skocpol 1992), le caractère décentralisé du système politique américain, l'orientation des partis politiques vers une logique de patronage dépassant les appartenances de classe (le parti républicain développant notamment de telles politiques en direction de la classe ouvrière) ont rendu impossible la constitution d'une classe ouvrière américaine avec une conscience politique.

Sur le plan des études empiriques, la notion de dépendance au sentier a pu être utilisée dans différents travaux (pour les politiques sociales, voir les analyses critiques de Palier & Bonoli 1999 et Saint-Martin 2002; pour un compte rendu général, Kay 2005). L'évolution de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne offre une illustration intéressante des intérêts et limites d'une telle approche (Kay 2003). Il s'agit d'une politique marquée par des changements extrêmement limités une fois

que le sentier s'est défini avec les premières décisions prises au tournant des années 1960. Cette politique se définit à partir de plusieurs principes (moderniser l'agriculture européenne, assurer un revenu régulier aux agriculteurs) et des instruments d'action publique (prix minimum garanti, soutien à l'exportation) qui demeurent inchangés en dépit des effets non prévus associés à cette politique (notamment le coût budgétaire supporté par l'Union européenne). Les avertissements des commissaires européens à l'agriculture, les désapprobations publiques des économistes agricoles ou les plaintes de certains gouvernements nationaux qui s'estiment lésés n'y feront rien: pendant de longues années, au moins jusqu'en 1992, la PAC ne fera l'objet que d'ajustements mineurs. Kay montre notamment que plusieurs arguments issus d'une perspective de dépendance au sentier peuvent avoir un certain intérêt : le poids des groupes d'intérêts agricoles (et notamment au sein du COPA qui rassemble au niveau européen les organisations agricoles) limite la marge de manœuvre pour conduire une réforme ; la conduite passée de la politique a créé des capacités et savoir-faire administratifs qui pèsent contre un changement d'orientation; la politique passée a encouragé les agriculteurs, au niveau individuel, à développer des attentes et savoir-faire adaptés à cette politique, adaptations qui, en retour, renforcent la logique institutionnelle initiale. Ces trois arguments permettent d'expliquer la relative inertie de cette politique. Il n'en demeure pas moins que la réforme de 1992 (qui prévoit une baisse substantielle des prix minimum garantis et un système d'aides directes aux agriculteurs) représente un virage radical. Comment alors en rendre compte ? Selon Kay, un tel changement n'invalide pas totalement les mécanismes explicatifs contenus dans le cadre de la dépendance au sentier. La mise en place de mécanismes stabilisateurs en 1988 a rendu encore plus instable la PAC en accroissant les déséquilibres, et ces déséquilibres ont accru la nécessité de l'engagement d'une réforme. Autrement dit, les mécanismes antérieurs expliquent et encadrent partiellement le changement opéré, ce qui donne de la validité à la dépendance au sentier.

Le changement impossible ? Considérations critiques

Force est de souligner que les travaux de l'institutionnalisme historique, notamment ceux sur les sentiers de dépendance, ont été fréquemment critiqués pour leur caractère excessivement déterministe et leur sous-estimation des phénomènes de changement (Kay 2005). Il est vrai que ces

travaux soulignent la force de la dynamique initiale et les effets d'autorenforcement, ce qui limite considérablement la possibilité de changement politique. Cependant, les travaux situés dans le cadre de l'institutionnalisme historique ne sont pas incompatibles avec l'existence de changements institutionnels et politiques. En effet, selon North, « la dépendance au sentier est un moyen de limiter l'éventail des choix possibles et d'inscrire le processus de prise de décision dans le temps. Ce n'est pas une histoire d'inévitabilité dans laquelle le passé prédit nettement le futur » (1990, p. 98-99). Les travaux de Thelen apportent de ce point de vue une contribution importante (2003) en tentant de réconcilier institutionnalisme historique et prise en compte du changement. Elle montre notamment que les institutions peuvent évoluer selon deux modalités : la sédimentation et la conversion institutionnelles. Dans le premier cas, les acteurs porteurs d'innovations contournent les institutions existantes et leur adjoignent de nouveaux segments plutôt qu'ils ne les démantèlent. Citant l'exemple des politiques sociales contemporaines, l'auteur insiste sur le fait que la promotion des systèmes de fonds de pension privés, même développés à côté des systèmes de retraite par capitalisation, pourrait conduire à terme à un bouleversement significatif du système. Dans le second cas, les institutions ne se transforment pas formellement, mais elles changent de finalités, soit en raison d'un changement dans l'environnement, soit en raison de l'incorporation de nouveaux acteurs. Citant les travaux de Weir (1992) sur l'émergence des programmes de la grande société, elle montre que les politiques et institutions initialement conçues devaient être des dispositifs de lutte contre la pauvreté, mais les préoccupations politiques centrales de la société américaine des années 1960 autour des questions raciales ont conduit à une reconfiguration des dispositifs : les programmes ont dès lors été utilisés principalement en lien avec la question des minorités.

Ensuite, avec Lecours (2002, p. 10-11) on peut convenir que l'approche de l'institutionnalisme historique est marquée par une division entre deux définitions des institutions. Les unes retiennent une définition plutôt matérialistes des institutions : les institutions sont des sanctions, des règles formelles de distribution du pouvoir, voire des organisations formelles comme la bureaucratie ou le parlement. D'autres adoptent une lecture nettement plus immatérielle des institutions : les institutions sont alors des façons d'être, des routines, des codes culturels. Si les institutionnalistes historiques ont tendance à retenir plutôt la première dimension, on peut

noter que certains travaux ont eu tendance à étendre la définition. Ceci peut les conduire à enrichir le concept d'institution mais également à lui donner une extension qui ne le rend plus maîtrisable. Ce qui semble être une limite de l'institutionnalisme historique — une utilisation trop vaste du terme d'institutions — constitue le point de départ de l'approche sociologique des institutions, qui repose, comme nous allons le voir, sur une définition volontairement très large de la notion d'institution.

L'institutionnalisme sociologique

Développé à partir de la fin des années 1970 dans le champ de la sociologie des organisations, le courant sociologique du néo-institutionnalisme est né comme une réaction à la vision dominante des organisations en tant que constructions rationnelles visant à accomplir le plus efficacement possible les tâches et fonctions qui leur sont assignées. En effet, les formes que prennent les organisations, les structures que l'on y trouve, les procédures qui les régissent ont longtemps été considérées comme le résultat de stratégies visant l'efficacité organisationnelle maximale. Or, les travaux empiriques sur les organisations ont montré, à maintes reprises, que le fonctionnement réel de celles-ci n'était que rarement conforme à cette vision abstraite. À partir de là, certains sociologues des organisations ont commencé à argumenter que si l'on voulait comprendre le fonctionnement et le développement des organisations, il fallait considérer celles-ci non pas comme des structures rationnelles en quête d'efficacité mais plutôt comme des organismes mus par des routines, sur la base desquelles se développent des systèmes de normes et de valeurs, des matrices cognitives qui régissent les comportements des acteurs au point de revêtir un caractère identitaire.

Le courant sociologique du néo-institutionnalisme propose une perspective bien distincte de celle de l'institutionnalisme du choix rationnel, en poussant encore plus loin le raisonnement développé par l'institutionnalisme historique. Comme l'ont noté Powell et Di Maggio (1991, p. 8-9), le néo-institutionnalisme dans son versant sociologique récuse le modèle de l'acteur rationnel pour se tourner vers des explications cognitives et culturelles et s'intéresser aux institutions comme variable indépendante. Les institutions font naître les intérêts et les préférences voire les identités – elles construisent les acteurs et non pas l'inverse. À titre d'illustration, Powell et Di Maggio

citent le principe de l'État-Nation souverain, une institution qui s'est développée au cours des siècles. Il définit un statut et des droits dans les relations internationales, constitue une référence pour des intérêts poursuivis, et recouvre un aspect identitaire important pour les êtres humains. En même temps, l'État-Nation est quelque chose qui est hors de portée des acteurs. Il s'impose donc à eux en orientant leurs comportements.

Mais comment les institutions s'imposent-elles aux acteurs? Dans leur ouvrage devenu classique, James March et Johan Olsen (1989) tentent de répondre à cette question, en élargissant en même temps le champ d'analyse du néo-institutionnalisme sociologique aux phénomènes politiques. Plus précisément, ils avancent que les institutions – qu'il s'agisse d'organisations sociales ou politiques – recouvrent deux dimensions différentes (March & Olsen 1989, p. 21 et suivantes, 39 et suivantes) par lesquelles elles structurent le comportement des acteurs. D'un côté, elles contiennent des schémas d'actions formels qui, à force de répétition, deviennent des pratiques routinières structurant les actions des individus les ayant intériorisées. L'institution, dans ce sens, est un ensemble de routines d'action qui ont tendance à s'auto-reproduire. D'un autre côté, les institutions englobent des systèmes de sens et d'interprétation du réel, des cadres d'explication qui fournissent aux acteurs les raisons pour justifier ce qu'ils font. Dans ce deuxième sens, l'institution est une structure cognitive voire culturelle, un filtre de perception partagé, assurant une interprétation commune de la réalité et, partant, la reproduction sociale.

Ce sont les deux arguments, la non-rationalité du fonctionnement institutionnel ainsi que la structuration de l'action humaine par les matrices culturelles, qui constituent le fondement de l'institutionnalisme sociologique. Mais il est vrai que c'est surtout ce dernier aspect qui est mis en avant par les travaux contemporains, notamment ceux qui étudient les politiques publiques. Néanmoins, il vaut la peine de s'arrêter un peu plus longuement sur les études plus anciennes en sociologie des organisations qui soulignent le caractère non-rationnel des institutions.

Aléatoires plutôt que rationnelles : les décisions organisationnelles

La rationalité du fonctionnement des institutions a longtemps été considérée comme évidente, notamment dans le prolongement des travaux

de Max Weber sur la bureaucratie publique. Questionnée déjà par les travaux de Herbert Simon sur la rationalité limitée* (cf. chapitre 2), la rationalité des institutions a été mise en cause en particulier par Michael Cohen, James March et Johan Olsen (1972). Dans un article devenu célèbre, les trois sociologues des organisations développent un modèle pour expliquer le contenu des décisions prises à l'intérieur de larges organisations, comme le sont, par exemple, les bureaucraties étatiques. Ils considèrent les organisations collectives non pas comme des structures rationnelles et cohérentes, mais plutôt comme une « anarchie organisée » (Cohen et al. 1972), composée de coalitions d'acteurs fort divers, poursuivant des intérêts différents et des objectifs divergents. Selon ces auteurs, trois éléments caractérisent ces anarchies organisées. Premièrement, les objectifs des acteurs sont flous. En effet, dans de larges organisations, plus les acteurs individuels ont des objectifs clairs, plus ils tendent à diverger et donc à entrer en conflit. Pour éviter ces conflits, les acteurs ne communiquent pas clairement leurs objectifs. Il s'ensuit qu'une telle organisation tend à découvrir ses objectifs au fur et à mesure de processus d'interaction, plutôt que de structurer les interactions en fonction de ces objectifs. Les objectifs posent donc problème plutôt qu'ils ne constituent des solutions. Deuxièmement, les acteurs à l'intérieur d'une organisation ont une connaissance limitée du fonctionnement de celle-ci. Même s'ils peuvent être conscients de leur propre tâche et compétents pour l'accomplir, ils ont en général une idée seulement nébuleuse du pourquoi de leur propre tâche, ainsi qu'une connaissance fragmentaire du rôle qu'ils jouent pour l'ensemble de l'organisation. De ce fait, ils sont constamment à la recherche de leur propre rôle, agissent pragmatiquement par essai-erreur et s'orientent fortement par rapport à leur expérience. Par conséquent, les routines à l'intérieur des organisations ont une influence importante sur les décisions prises. Troisièmement, les acteurs dans une organisation ne sont pas toujours concernés au même degré par un processus de décision. Le temps qu'ils prennent ou l'engagement qu'ils consacrent à un sujet de décision est variable - ainsi que l'impact qu'ils auront sur celle-ci. En conséquence, le groupe des décideurs est mouvant et change de façon capricieuse.

Il est clair qu'avec une telle caractérisation des bureaucraties publiques, on est bien loin de la conception webérienne de la bureaucratie, présentée comme une hiérarchie rationnellement structurée servant à organiser efficacement la division du travail administratif. Dans l'image proposée

par Cohen et ses collègues, les organisations sont un monde qui n'est pas rationnel, mais plutôt absurde. Tout observateur ayant fait l'expérience de larges organisations publiques conviendra facilement du caractère authentique de cette image – les universités livrent des illustrations particulièrement parlantes à cet égard. Il n'empêche que cette image pose aussi des exigences nouvelles à l'explication des processus de décision organisationnelle. C'est ainsi que, dans leur article, les auteurs développent un schéma d'analyse qu'ils appellent le « modèle de la poubelle des décisions organisationnelles » (« garbage can model of organizational choice ») (cf. encadré 11).

Encadré 11. Le modèle de la poubelle.

Développé pour rendre compte du processus de décision interne à une organisation, le modèle de la poubelle* considère ceux-ci comme le résultat d'ingrédients relativement indépendants, réunis de façon plus ou moins fortuite – à l'instar de déchets dans une poubelle. Le modèle repose sur les quatre prémisses suivantes (Cohen et al. 1972, p. 3) :

- toute organisation est exposée à des préoccupations qui appellent l'attention de ses membres : ce sont les « problèmes ». Ces problèmes peuvent émerger comme des enjeux de style de vie, d'idéologie, de distribution de tâches ou de ressources à l'intérieur de l'organisation, mais aussi en tant que crises extérieures qui interpellent l'organisation;
- les solutions décidées par l'organisation sont non seulement des réponses à ces problèmes mais aussi le produit de quelqu'un, sa propriété intellectuelle qu'il cherche à promouvoir. Dans ce sens, une solution est aussi une réponse qui recherche un problème activement – tel le produit pour lequel il faut créer une demande;
- les décideurs qui participent au processus de décision constituent un groupe mouvant, dans le sens où ils sont présents dans l'arène de décision en fonction de leurs contraintes de temps. Il s'ensuit que la composition du groupe des décideurs dépend d'autres demandes qui pèsent sur eux plutôt que des caractéristiques de l'objet de la décision;
- les opportunités de décision sont des moments auxquels l'on attend d'une organisation qu'elle produise des décisions : la signature d'un contrat, l'engagement, la promotion ou le licenciement de personnel, l'engagement de dépenses, l'élaboration de règles, etc.

Dans le modèle de la poubelle, ces quatre ingrédients de la décision forment en même temps des processus qui se reproduisent eux-mêmes et qui, partant,

.../...

ont une dynamique et une temporalité propres. C'est pourquoi les auteurs les appellent des « courants » (*streams*) qui traversent toute organisation. Une décision organisationnelle est ainsi comprise comme le résultat de la combinatoire de ces quatre courants, à un moment précis. Pour comprendre cette décision, il faut donc retracer comment ces quatre courants en viennent à se rejoindre à un moment donné pour créer la combinatoire spécifique dont coulera la substance de cette décision.

Ces travaux ont donné lieu à de nombreuses discussions au sein des spécialistes des organisations et des politiques publiques. Une sociologue des organisations, Christine Musselin (1997), s'est essayée à appliquer le modèle au fonctionnement des universités françaises, l'objet initial d'étude de Cohen et de ses collègues étant les universités américaines. Elle montre que les universités françaises correspondent bien à certains égards à des anarchies organisées. Elles satisfont aux trois caractéristiques : pluralité des objectifs poursuivis, technologie molle, participation fluide aux processus de décision. En revanche, pour une série de décisions, il y a au contraire une certaine régularité dans les choix opérés (avec différentes techniques récurrentes : tours de rôle dans l'occupation de différentes fonctions, report vers l'instance suivante), même si ces mécanismes ne permettent pas de prédire l'issue des négociations. Ce modèle de la poubelle aide donc à voir les désordres et ambiguïtés organisationnelles, mais il ne paraît pas en tout point réaliste pour décrire le fonctionnement des organisations. Selon Erhard Friedberg, « le "modèle de la poubelle" ne doit pas être pris au pied de la lettre. [...] C'est avant tout une heuristique, dont la leçon vaut, cum grano salis, pour toutes les organisations » (1993, p. 75). Le plus souvent, les chercheurs n'appliquent pas scrupuleusement le modèle de la poubelle mais l'utilisent pour suggérer une lecture moins rationaliste des politiques et organisations publiques. Virginie Guiraudon (2003) s'est par exemple inspirée d'un tel cadre pour proposer une interprétation de la genèse de la politique européenne d'immigration et d'asile. Cette politique, faite de courants contradictoires (entre groupes favorables à une logique de contrôle et d'autres plus enclins à défendre les droits des migrants), est marquée par des orientations changeantes en fonction des opportunités institutionnelles. Les solutions (par exemple, trouver de nouveaux lieux de coopération pour les agences policières) précèdent régulièrement les problèmes (c'est-à-dire les enjeux à traiter, tels que l'afflux de demandeurs d'asile).

Cette conception de la prise de décision se distancie donc clairement de l'idée de rationalité communément admise pour les décisions administratives. Mais ce n'est pas pour autant que ce modèle nie complètement l'existence de régularité dans ces processus. Simplement, ces régularités ne sont pas celles que l'on a tendance à chercher communément – ou que les organisations prétendent suivre pour améliorer leur image... Au cœur du modèle se trouve l'idée que l'ordre des choses est produit par la temporalité des événements émanant de ces quatre courants et influant sur la décision. La logique de ce processus est donc temporelle, plutôt que hiérarchique ou séquentielle, comme le supposent les modèles conventionnels des décisions organisationnelles. Dans le modèle de la poubelle, une décision organisationnelle s'explique par la simultanéité des solutions et des problèmes, créée par une opportunité de décision et avalisée par le groupe de décideurs du moment. Ou, pour le dire encore plus crûment : une décision, c'est une solution qui a trouvé son problème.

S'il a été restreint à l'analyse des organisations au début, c'est notamment avec Kingdon (1995) et son approche par les courants (multiple streams model) que le modèle de la poubelle a pleinement intégré l'analyse des politiques publiques (pour un développement, voir le chapitre 1). Sans que Kingdon puisse être considéré comme un institutionnaliste sociologique, il se fonde explicitement sur les prémisses du modèle de la poubelle, proposant une image où des groupes mouvants de décideurs, aux préférences politiques peu précises et ayant une maîtrise limitée des processus, connectent des solutions à des problèmes, et ce selon des temporalités plus ou moins fortuites. Ainsi, l'avènement de nouvelles politiques est moins le fait d'une planification savante, mais plutôt de l'ingéniosité d'entrepreneurs politiques réussissant à saisir des opportunités pour promouvoir leur solution de préférence – à l'instar des amateurs de surf qui attrapent la bonne vague pour glisser jusqu'à la plage¹⁵. Les politiques publiques, selon ce modèle, ce sont des solutions qui ont trouvé le bon problème autant que l'inverse. On peut dire avec Zahariadis (2007, p. 65) que l'approche par les courants insiste surtout sur les conditions d'ambiguïté auxquelles les acteurs des politiques publiques sont soumis et le caractère probabiliste de la conduite des politiques publiques. À l'instar du modèle de la poubelle qui en fournit les arguments clés, l'approche par les courants ne consiste pas à nier l'ordre dans le monde, mais consi-

^{15.} Cette métaphore, utilisée par Kingdon lui-même, représente une image particulièrement idoine de sa théorie : « Les gens qui cherchent à introduire du changement sont comme des surfeurs attendant la grosse vague. Quand elle arrive, il faut être prêt à pagayer» (Kingdon 1995 : 165).

dère simplement que les mécanismes régissant la conduite des politiques publiques suivent un ordre différent de celui proposé par les concepts d'analyse classiques.

À titre d'illustration de ce modèle dans l'analyse des politiques publiques, on peut citer l'étude de Zahariadis (1996) concernant la décision prise par le gouvernement Major, en 1993, de privatiser l'entreprise étatique British Rail (BR). Il montre notamment que l'idée de privatiser cette « fière entreprise étatique au passé glorieux », remontait en fait déjà aux années 1960. Face à la concurrence du trafic automobile, BR se trouvait en déclin et les déficits se creusaient de façon dramatique. Les responsables de BR commençaient alors à former l'idée d'une vente de certains services annexes, considérée comme une possibilité d'injecter du capital nouveau dans l'entreprise, permettant alors à celle-ci les investissements nécessaires pour rester compétitive. Tandis que cette idée se frayait un chemin à l'intérieur des services de l'administration publique, pour la majorité travailliste au gouvernement, il était tout simplement impensable de recourir au capital privé. L'arrivée au pouvoir des conservateurs en 1979 changea complètement la donne, entraînant la vente des services annexes de BR. Malgré tout cela, la privatisation de BR dans son ensemble n'était toujours pas concevable. Ce n'est qu'après les élections de 1992, gagnées par les conservateurs, que le processus de privatisation est engagé (de façon limitée, puisque l'infrastructure reste aux mains d'une seule compagnie, Railtrack). Pour Zahariadis (1996, p. 416), la privatisation de BR illustre bien le cas d'une solution qui a trouvé son problème : « Les conservateurs ont annoncé leur engagement à vendre BR d'abord et ont ensuite cherché un compromis sur comment le faire. En d'autres termes, ils ont adopté la solution d'abord et ont ensuite cherché continuellement les problèmes correspondants ». Ce couplage était possible notamment grâce à la victoire électorale de 1992. Celle-ci conférait en effet une légitimité forte à l'idéologie de privatisation, prônée par les Tories, et leur permettait de la mettre en pratique avec la vente de BR.

La culture comme institution

Le modèle de la poubelle illustre donc bien une des prémisses de base de l'institutionnalisme sociologique : si la rationalité instrumentale n'oriente pas le comportement des acteurs au sein d'une institution, ce n'est pas

pour autant qu'il faut conclure à l'absence de référents d'action stabilisés. Mais qu'est-ce qui fait que des habitudes et routines puissent se régulariser au point de revêtir un effet structurant sur les agents sociaux ?

C'est ici que les auteurs de l'institutionnalisme sociologique puisent dans les travaux de la sociologie de la connaissance pour mettre en avant l'importance des matrices cognitives, et de la « culture » au sens plus large. Ils s'appuient notamment sur le fameux travail de Berger et Luckmann (1986), qui argumentent que toute réalité est réalité perçue, et que les perceptions de la réalité sont socialement construites. Selon ces auteurs, c'est le fait de partager un système de sens qui rend possible l'interaction et la reproduction des pratiques sociales. Les matrices cognitives tels que les mythes, la religion, — mais aussi la foi en la rationalité instrumentale — rendent possible l'intersubjectivité nécessaire à tout ordre social. Dans ce sens, les auteurs de l'institutionnalisme sociologique affirment que si les institutions ont un effet structurant sur les acteurs, c'est parce qu'elles véhiculent un système de sens : « Les pratiques sociales ne persistent que si leur sens est collectivement compris, toute structure sociale est nécessairement imprégnée de sens » (Dobbin 1999, p. 63).

Par rapport à l'institutionnalisme historique, il s'agit donc d'une vision assez différente de la notion d'institution qui est proposée par l'institutionnalisme sociologique. Dans le premier, les institutions fonctionnent et se reproduisent grâce à l'inertie de leurs structures. Dans le second, les institutions fonctionnent et se reproduisent parce qu'elles sont porteuses de sens (meaning) intersubjectivement partagé. Dans son versant sociologique, le néo-institutionnalisme a donc opéré un « tournant cognitif » : à l'instar de l'ethnométhodologie ou de la sociologie cognitive, les auteurs de ce courant considèrent que les systèmes de sens sont à la base de l'ordre social et que le but de la recherche sociale doit consister, dès lors, à mettre en évidence les matrices cognitives qui opèrent en arrière-fond de la vie sociale et politique en contribuant, par là, à la création et à la reproduction d'arrangements institutionnels. Ces matrices cognitives sont soumises à des processus de naturalisation et tendent donc à devenir invisibles pour les agents sociaux. C'est parce qu'elles sont intériorisées par ceux-ci qu'elles orientent les actions. Elles deviennent des évidences, du sens commun.

C'est ainsi que, souvent, les auteurs dans le courant de l'institutionnalisme sociologique ont recours à la notion de *culture*. *In fine*, disent-ils, les formes et procédures organisationnelles qui sont à la base des institutions, ne sont rien d'autre que des pratiques culturelles, une actualisation de mythes, cérémonies, symboles et rituels, comportant aussi des éléments de morale. Comme le notent Hall et Taylor (1997), les travaux dans le courant de l'institutionnalisme sociologique tendent à abolir la distinction, souvent opérée en science politique, entre les explications institutionnelles d'une part, focalisant sur les structures et les organisations, et les explications culturelles d'autre part, qui mettent en avant les attitudes et valeurs partagées. Cela a une conséquence importante pour la problématique des recherches conduites par les auteurs de ce courant, souvent conduites de façon comparative afin de mettre en exergue l'influence de différentes cultures nationales ou régionales sur les phénomènes étudiés.

À titre d'illustration, on peut mentionner le travail de Yasemin N. Soysal (1994) portant sur les politiques d'immigration dans six pays de l'Europe de l'Ouest. Elle part du constat que, à la suite de politiques cherchant à recruter des travailleurs immigrés pour satisfaire les demandes de main-d'œuvre, dans la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest, il y a aujourd'hui de larges communautés d'origine étrangère, qui participent de façon durable à la vie économique et sociale des pays hôtes. Soysal souligne que les différents pays ont mis en place des politiques très différentes pour gérer ce qu'elle appelle l'incorporation des travailleurs immigrés. Comment expliquer ces différences nationales dans la gestion de la relation entre les communautés étrangères et la société nationale ?

Dans sa recherche, Soysal se focalise surtout sur les différentes conceptions de la citoyenneté, distinctes d'un pays à l'autre en raison des trajectoires historiques différentes de construction nationale. Elle s'inscrit en cela bel et bien dans les prémisses de l'institutionnalisme sociologique qui insiste précisément sur l'importance non seulement de structures organisationnelles, mais aussi des scripts cognitifs et culturels que celles-ci incarnent et qui, devenus des « évidences », façonnent l'action publique. Plus précisément, elle argumente que, à travers les pays, il existe différents modèles de communauté politique (*models of membership*). Ces modèles divergent tant sur le plan cognitif et symbolique que sur celui des dispositifs formels qui organisent concrètement la relation des individus à la communauté nationale et spécifient le rôle de l'État dans cette relation. Ces modèles fournissent le prisme à travers lequel le « problème » des travailleurs immigrés est lu et qui, de cette façon, structure la formulation de réponses étatiques.

Plus concrètement, Soysal identifie trois modèles de communauté différents : le modèle corporatiste, le modèle libéral et le modèle étatiste. Le modèle corporatiste, tout d'abord, se caractérise par le rôle important accordé aux groupes corporatistes dans l'organisation de la relation entre les individus et la communauté plus large. Il s'ensuit que, dans les pays où ce modèle de communauté prédomine – selon Soysal, c'est le cas de la Suède et des Pays-Bas – les politiques d'immigration se distinguent notamment par le rôle important accordé aux associations communautaires à qui est souvent déléguée, par l'État central, la mise en place de programmes d'action destinés aux migrants, comme par exemple les programmes de radio ou de télévision ethniques. C'est donc un modèle où l'État tente d'incorporer activement les migrants, en renforçant les structures communautaires de même que l'ethnicité.

Dans le modèle libéral, en revanche, l'action collective s'organise autour de diverses structures – comme les groupes d'intérêt – qui ont la charge d'agréger les préférences individuelles. Les droits de l'individu d'articuler ses préférences et de s'organiser pour les faire valoir sont donc cruciaux dans ce modèle. À cela s'ajoute un État faible et décentralisé. Pour Soysal, la Grande-Bretagne et la Suisse sont des exemples de ce modèle. En ce qui concerne l'incorporation des migrants, ce modèle conduit à mettre l'accent sur la notion d'intégration - notamment sur le marché du travail – considérée très clairement comme une tâche dont la responsabilité incombe à l'individu immigré lui-même.

Le modèle étatiste, enfin, est assez opposé au modèle libéral. Dans ce modèle, c'est l'État qui fait figure du lieu de la légitimité et de l'autorité politique et les individus sont soumis à l'État dont le mode d'opération est hiérarchique. Contrairement au modèle corporatiste, le modèle étatiste ne connaît point de structures intermédiaires importantes. Une conséquence de cela est que les groupes de citoyens – ainsi que les nouveaux migrants – s'organisent au sein de mouvements contestataires, en opposition à l'État. Pour Soysal, ce modèle est exemplifié par la France. À l'instar du modèle libéral, le modèle étatiste souligne les droits individuels des migrants. Mais à la différence du premier, l'État est très fortement impliqué dans la mise en place de conditions égalitaires. C'est ce qui explique, selon Soysal, la préoccupation de la politique d'immigration française avec les enjeux de naturalisation. Ou encore le rôle important de l'école publique à qui il revient de promouvoir activement l'égalité entre immigrés et autochtones,

en insistant sur l'uniformité des droits et obligations des étudiants en dépit de critères de distinction ethniques ou religieuses.

Dans son étude, Soysal défend donc avant tout l'argument selon lequel les politiques d'immigration sont façonnées par les caractéristiques des modèles de communauté pré-existantes qui ont leur historicité propre. Ces modèles opèrent à deux niveaux : d'une part elles incarnent des conceptions spécifiques de la relation entre les individus et la communauté qui influencent les buts et objectifs des politiques d'immigration (par exemple l'intégration de groupes dans les pays corporatistes, l'intégration des individus dans les modèles libéral et étatiste). D'autre part, elles influencent le choix des structures mises en place et de la démarche choisie (top-down et centralisé dans le modèle étatiste, bottom-up et décentralisé dans les modèles corporatiste et libéral). Ces modèles revêtent, en cela, bel et bien la double dimension cognitive et organisationnelle qui est propre au concept d'institution tel qu'il est utilisé par l'institutionnalisme sociologique.

Les analyses restituées ci-dessus à titre d'illustration montrent bien que, en dépit des définitions divergentes de la notion d'institution, il y a plusieurs éléments communs aux courants historique et sociologique du néo-institutionnalisme. Tout d'abord, ils érigent les institutions en véritable variable indépendante de l'analyse. Que les institutions soient définies en termes de structures formelles ou comme englobant des codes cognitifs et culturels à côté des aspects formels, ce sont elles qui structurent le comportement des agents sociaux. Ces derniers, du coup, sont donc peu autonomes. C'est une image résolument différente de celle proposée par l'institutionnalisme du choix rationnel, où les acteurs restent libres, en principe, d'agir en fonction de leurs préférences. C'est ainsi que, deuxièmement, tant l'institutionnalisme historique que l'institutionnalisme sociologique sont en mesure de faire abstraction de la rationalité instrumentale comme motif d'action. Les travaux du courant sociologique du néo-institutionnalisme prennent même explicitement le contre-pied du modèle de l'acteur rationnel - comme l'illustre bien le modèle de la poubelle. Celui-ci postule en effet que l'acteur n'a pas nécessairement de préférences stables (il les découvre plutôt en agissant), n'est pas forcément mu par la quête de trouver une solution pour un problème (la formulation de solutions et la découverte d'un problème sont des processus distincts) et ne choisit pas nécessairement la solution pour un problème en fonction du meilleur rapport coût/bénéfices (les choix résultent plutôt de la connexion fortuite d'une solution à un problème et non l'inverse). Troisièmement, tant l'institutionnalisme historique et l'institutionnalisme sociologique insistent sur la lourdeur de l'influence institutionnelle. Pour les uns, c'est l'inertie des institutions qui présente de formidables freins au changement, pour les autres, ce sont les scripts cognitifs, devenus codes culturels qui déterminent l'action humaine. Dans les deux approches, les institutions apparaissent dès lors comme des variables dont l'influence s'opère dans la longue ou moyenne durée.

Malgré ces quelques éléments communs, au moment de conclure sur les deux courants historique et sociologique du néo-institutionnalisme, force est de souligner que ces travaux demeurent divers. C'est pourquoi il est difficile aussi de formuler des critiques générales à leur égard. On peut retenir, néanmoins, un point, déjà formulé par Hall et Taylor (1997), et qui concerne le traitement de l'acteur dans les modèles d'explication adoptés par les institutionnalismes historique et sociologique. Les acteurs, leurs parcours, leurs profils, leurs intentions et leurs stratégies ne sont en effet considérés qu'en arrière-plan. De ce fait, les analyses proposées peuvent paraître quelque peu « anémiques » pour le politiste. Est-il vrai que ni les majorités politiques, ni les personnalités au gouvernement n'influencent la conduite des politiques publiques ? Dans ce sens, l'institutionnalisme sociologique notamment peut paraître excessivement déterministe, parce qu'il considère que ce sont les normes et les codes culturels qui déterminent les comportements, s'interdisant de questionner la formation des préférences. Selon Colin Hay et Daniel Wincott (1998), la perspective de l'institutionnalisme historique offre une ouverture de ce point de vue : si une partie des travaux de l'institutionnalisme historique est abusivement structuraliste, faisant comme si les institutions déterminaient les comportements des acteurs, une telle approche comporte des potentialités pour contrebalancer cette lacune. Ces deux auteurs insistent sur la nécessité de mieux relier les dimensions stratégique et structurelle (agency and structure pour reprendre la terminologie anglo-saxonne); et l'institutionnalisme historique peut parfaitement prendre en considération l'action stratégique

et imprévisible des individus dans la mesure où il n'adopte pas la vision d'un individu obéissant docilement à des normes sociales (institutionnalisme sociologique) ou calculant systématiquement ses préférences (version de l'institutionnalisme du choix rationnel).

Une autre remarque, méthodologique celle-ci, s'impose. Les deux institutionnalismes, historique et surtout sociologique, nous l'avons vu, proposent des définitions volontairement très larges de la notion d'institution – notamment en comparaison à l'institutionnalisme du choix rationnel qui utilise une définition très restreinte. Même si on peut apprécier la variété des problématiques de recherche qui en résultent, cet avantage se paie d'un certain manque de précision conceptuelle. Ceci peut conduire à enrichir le contenu des institutions mais également à donner une extension au terme qui ne le rend plus maîtrisable. Si on considère que les institutions sont des règles, on peut risquer le concept stretching (littéralement, « l'extension conceptuelle ») où le terme institutionnel ne veut plus rien dire. Par exemple, les notions de scripts cognitifs, ou de codes culturels utilisées notamment par les auteurs qui se fondent sur les prémices de l'institutionnalisme sociologique, peuvent paraître difficiles à opérationnaliser pour l'analyse. C'est là notamment que les « approches par les idées », traitées dans le prochain chapitre, sont nettement plus convaincantes. De ce point de vue, il semble important d'examiner comment chacun des travaux institutionnalistes définit ce qu'est une institution et comment il se tient à cette définition.

Il n'en demeure pas moins que les approches institutionnalistes traitées dans ce chapitre ont une importance certaine pour l'analyse des politiques publiques. Notamment pour qui s'intéresse aux différences nationales de politiques publiques dans une perspective comparée ou à la genèse et au changement de certaines politiques publiques sur un temps relativement long, ces deux approches fournissent un cadre conceptuel particulièrement pertinent.



Chapitre 6

Les approches par les idées

Pendant longtemps, la dimension idéelle de la conduite des politiques publiques n'a fait l'objet d'aucune conceptualisation particulière. Ainsi, dans l'approche classique du *policy cycle*, les politiques publiques sont considérées, fondamentalement, comme des réponses à des problèmes, formulées, décidées et mises en œuvre par des acteurs qui agissent en fonction d'intérêts individuels ou organisationnels. Les idées, les représentations, les visions du monde défendues par les acteurs n'ont, dans cette perspective, aucune autonomie propre et, de ce fait, ne sont donc pas intéressantes à considérer pour appréhender la conduite des politiques publiques. Tout au plus sont-elles considérées comme des constructions symboliques destinées à mieux légitimer – si ce n'est à mieux cacher – les intérêts matériels poursuivis. Cette posture, qualifiée de « minimalisme cognitif » par Sabatier et Schlager, n'accorde aucune influence propre aux idées : « les idées n'ont pas causé l'action publique, mais c'est l'action qui a engendré les idées » (2000, p. 219).

Les approches par les idées prennent leur origine dans les travaux qui ont commencé à reconnaître que les politiques publiques, en tant que programmes d'action, incarnaient en fait des « théories du réel » (Majone 1980), définissant des affirmations sur la nature, la gravité et la cause des problèmes publics à résoudre ainsi que sur les moyens et instruments pour y parvenir. Dans une telle optique, la conduite des politiques publiques apparaît comme un processus social de « construction de sens » (Muller 1995), où les acteurs s'affrontent en fonction des systèmes de perceptions et d'interprétations qui leur sont propres. L'analyste des politiques publiques se doit par conséquent de considérer que ces cadres de perceptions et d'interprétations orientent les acteurs impliqués dans la conduite des politiques publiques, et notamment de comprendre comment ces systèmes de perception et d'interprétation façonnent leurs interactions. Dans une

telle perspective, il faut donc appréhender les politiques publiques à partir des matrices cognitives et normatives qui sont à leur base – en d'autres termes : faire des idées la variable explicative des politiques publiques.

En 1996 déjà, Giandomenico Majone (1996, p. 611) avait constaté une multiplication des travaux en politiques publiques mettant en évidence le rôle que jouent les idées dans la conduite et le changement des politiques publiques. Depuis, de nombreux autres se sont ajoutés de manière à installer solidement les approches par les idées dans la discipline de l'analyse des politiques publiques (voir Muller & Surel 2000). Il n'est guère étonnant qu'en fonction des origines théoriques diverses, le développement de ces approches ait donné lieu à des appellations conceptuelles différentes. Les notions telles que paradigme*, épistémée, récit*, discours, référentiel* ou encore systèmes de croyance* sont utilisées pour appréhender la dimension idéelle de la conduite des politiques publiques. Toutes les approches n'accordent pas la même importance aux idées comme variable indépendante. Tandis que certains auteurs avancent que « tout est dans les idées » 16, d'autres pensent que les idées déploient leurs effets dans la conduite des politiques publiques essentiellement en interaction avec d'autres variables – telles que les ressources d'acteurs ou les structures institutionnelles.

Dans la suite du chapitre, nous présenterons quatre approches qui peuvent être classées dans cette catégorie des approches par les idées. Il s'agit des travaux qui se fondent sur les notions de *paradigme*, de *récit*, de *référentiel*, ainsi que celle des *coalitions de cause*. Sélectionnées parce qu'elles ont le plus influencé l'analyse des politiques publiques (voir Sabatier 2007c), ces approches sont présentées dans l'ordre décroissant de l'importance accordée à la dimension idéelle, en comparaison avec d'autres variables structurant la conduite des politiques publiques.

Les paradigmes de politiques publiques

Le concept de paradigme des politiques publiques* (policy paradigm) a été mis en avant, pour la première fois, par le politiste Peter A. Hall

^{16.} En ce sens, ces travaux partagent un certain nombre de postulats avec la perspective dite constructiviste, qui insiste sur le fait que la réalité est construite à partir des interprétations du réel dont sont porteurs les acteurs sociaux.

(1989; 1993) dans une recherche comparative sur les politiques macroéconomiques dans plusieurs pays de l'OCDE. Cherchant à comprendre pourquoi, dans différents pays et à différents moments historiques, on a opté pour des politiques keynésiennes ou monétaristes¹⁷, Hall construit son analyse essentiellement comme une critique des approches concevant la conduite des politiques publiques à partir des jeux entre acteurs rationnels mus par des intérêts matériels. Plutôt que de considérer les idées comme des superstructures d'intérêts matériels, des « niaiseries » (Hall 1989, p. 361) à l'échelle du temps long du développement économique, Hall soutient que les idées, sous la forme de théories économiques, jouent un rôle primordial dans la formulation et la mise en œuvre des politiques économiques. Elles permettent aux acteurs de s'orienter car ils peuvent y puiser objectifs et instruments d'action, autant de points de repère dans des situations d'insécurité ou d'information incomplète. Sans nier l'existence de conflits entre intérêts matériels, Hall pense que les théories économiques fournissent des moyens de classement de la réalité, ainsi que des théories d'action pour identifier les causes d'un problème. Elles structurent donc les politiques économiques tout en s'adaptant au cours de l'énonciation de ces politiques sur le terrain.

Hall postule ainsi que les politiques macro-économiques en vigueur peuvent s'expliquer par le fait que des théories économiques correspondantes sont devenues dominantes, notamment au sein des élites professionnelles. Le concept de paradigme des politiques publiques fournit la clé de l'analyse de ce processus. Plus précisément, Hall entend par ce terme « un cadre d'idées et de normes qui spécifie non seulement les buts de la politique et le type d'instruments qui peuvent être mobilisés pour les atteindre, mais aussi la nature même des problèmes qu'ils sont censés traiter. Comme un Gestalt, ce cadre est intégré dans la terminologie au travers de laquelle les

^{17.} Les politiques économiques monétaristes se fondent sur la théorie économique néo-classique partant du principe de la stabilité des économies de marché, et postulent la limitation du rôle de l'État à la gestion de la masse monétaire (politique monétaire) focalisé sur l'objectif de la stabilité des prix. Les politiques économiques keynésiennes – développées à la suite des travaux de l'économiste britannique John Maynard Keynes (1883 – 1946) – doutent de la capacité des économies de marché à s'auto-réguler et à éviter des crises majeures. Elles postulent ainsi un rôle actif de l'État consistant à contrer les crises conjoncturelles par des politiques budgétaires anti-cycliques.

décideurs communiquent sur leur travail, et il est influent parce qu'il est considéré comme acquis et difficilement examiné globalement » (Hall 1993, p. 279).

Changement de paradigmes et changement des politiques publiques

Le concept de paradigme des politiques publiques chez Hall se fonde directement sur les travaux du sociologue des sciences Thomas Kuhn (1983). Dans son analyse classique sur les révolutions scientifiques, Kuhn a développé le concept de paradigme scientifique dans le but d'appréhender l'évolution des théories scientifiques. Le terme de paradigme scientifique exprime, chez Kuhn, un accord provisoire à un moment historique donné sur le cadre de référence du travail scientifique dans une discipline, délimitant l'éventail des questions à poser, des méthodes à appliquer et des instruments de recherche à utiliser. Sur cette base, Kuhn considère que l'innovation scientifique peut être le résultat de deux types de processus : dans le courant normal du travail scientifique, d'éventuels désaccords à l'intérieur d'un paradigme peuvent mener à des ajustements de celui-ci sur la base de résultats de recherche produits avec une démarche communément partagée. Ce sont en quelque sorte les leçons tirées de nouveaux résultats produits à l'intérieur d'une communauté disciplinaire. C'est ce que Kuhn appelle la science normale. En revanche, les changements de paradigme découlent de résultats ou d'observations qui ne peuvent plus être expliqués par des ajustements du paradigme dominant, mais qui ébranlent les référents légitimes de celui-ci et appellent l'élaboration de paradigmes concurrents. Les « révolutions scientifiques » relèvent de tels changements de paradigme, tel le remplacement du géocentrisme par l'héliocentrisme copernicien dans les modèles astronomiques, suite aux déficits du premier quant à l'explication des observations comme celles de Galilée sur les mouvements des planètes et de leurs satellites.

Transposé à l'analyse des politiques publiques par Peter Hall, le concept de paradigme vise à appréhender, à partir des catégories fournies par Kuhn, le système de représentations et d'interprétations qui opèrent en arrière-plan d'une politique publique. C'est ainsi que Peter Hall avance que, tout comme les activités scientifiques, les politiques publiques reposent sur des principes métaphysiques généraux, recouvrant des visions abstraites sur le

fonctionnement de la société en général et du domaine politique concerné en particulier. Et, à l'instar des paradigmes scientifiques, les politiques publiques font aussi appel à un certain nombre d'hypothèses et de lois qui opérationnalisent ces principes généraux sous la forme de théories quant aux causes du problème sur lequel la politique est appelée à intervenir. De même, aux éléments méthodologiques en science correspondent, dans les paradigmes de politique publique, une série d'instruments d'action jugés appropriés pour obtenir les résultats souhaités. Dans son analyse comparative des politiques macro-économiques, Peter Hall aboutit ainsi à la conclusion que les théories économiques de John M. Keynes ont joué ce rôle de paradigme de politique publique, en ce qu'elles ont fourni le prisme à travers lequel les acteurs impliqués dans la conduite des politiques économiques ont interprété le champ économique ainsi que leur propre rôle dans celui-ci : « [Les idées keynésiennes] spécifiaient ce à quoi ressemblait le monde économique, comment il devait être observé, quels objectifs pouvaient être atteints au travers des politiques, et quels instruments devraient être utilisés pour les atteindre » (Hall 1993, p. 279).

Le concept de paradigme de politique publique insiste donc sur le rôle des systèmes de représentations dans la conduite des politiques publiques. De la sorte, il conçoit les luttes autour des politiques publiques non pas comme des conflits entre acteurs qui défendent des intérêts matériels, mais plutôt comme des affrontements entre différentes idées véhiculées par les acteurs impliqués. Dans cette optique, les évolutions et changements qui s'opèrent dans une politique publique reflètent tout simplement les évolutions et changements qui ont lieu au niveau des paradigmes qui guident la politique en question. Tout comme les paradigmes scientifiques, les paradigmes de politique publique sont en effet caractérisés par un processus d'adaptation et de changement. À l'instar de la « science normale » chez Kuhn, ils peuvent s'ajuster au fil de l'énonciation d'une politique sur le terrain. Peter Hall considère cela comme la conduite normale des politiques publiques, « c'est-à-dire un processus qui ajuste une politique sans remettre en cause les termes globaux d'un paradigme de politique publique donné » (Hall 1993, p. 279). Mais comme dans les révolutions scientifiques, un paradigme de politique publique peut être remplacé par un autre, suite à des conséquences qui ébranlent les référents fondamentaux. Hall a ainsi constaté de tels changements de paradigme (paradigm shift) dans les politiques économiques, suite à des événements qui ont paru anormaux dans les termes du paradigme en vigueur : « Elles donnèrent lieu à des erreurs politiques qui ont discrédité le vieux paradigme et ont donné lieu à une large recherche d'alternatives et d'expérimentations modifiant cette politique » (Hall 1993, p. 291).

Outre la formulation cohérente d'une perspective analytique qui permet de concevoir le lien entre idées et politiques publiques, l'apport théorique du concept de paradigme de politique publique a notamment consisté en l'élaboration d'une distinction entre plusieurs mécanismes différents provoquant les changements dans les politiques publiques (Hall 1993). Il y a d'abord les changements de premier ordre (*first order change*), qui consistent en de simples ajustements du niveau des instruments en fonction des résultats des politiques passées. Les changements de second ordre (*second order change*) désignent un changement plus important touchant aux modalités de mise en œuvre ; il s'agit de l'adoption d'un nouvel instrument de politique publique. Enfin, il existe des changements plus radicaux, changements de troisième ordre (*third order change*), qui se traduisent par une modification plus globale des objectifs mêmes de la politique publique.

Peter Hall (1993, p. 279) constate que les mécanismes du changement des politiques publiques dans le cadre du normal policy-making contrastent avec ceux qui s'opèrent dans le cadre d'un paradigm shift. À partir de là, il formule un certain nombre de pistes permettant de systématiser un tant soit peu les différences entre ces deux types de changement. En ce qui concerne les changements de premier et deuxième ordres, l'analogie avec la « science normale » chez Kuhn suggère que le changement consiste en une agrégation d'ajustements à la marge, où l'on procède essentiellement par essai-erreur – correspondant ainsi à la figure de l'incrémentalisme ou le « muddling through » mis en évidence par les travaux de Lindblom (cf. chapitre 2). Quant au troisième, c'est-à-dire les changements de politique publique résultant du remplacement du paradigme sous-jacent par un autre (paradigm shift), Hall (1993, p. 280) suggère qu'une analyse de ces processus devrait partir du constat qu'un paradigme de politique publique est, par principe, incommensurable en termes techniques ou scientifiques. Il comprend toujours une part d'incertitude et d'insécurité, laissant ainsi de la place à l'interprétation, la conviction, voire à l'idéologie. Il est souvent impossible que les défenseurs de différents paradigmes puissent s'accorder sur des critères permettant de juger de leur vertu respective et

d'en choisir un sur une base objective. En d'autres termes, le processus au cours duquel un paradigme de politique publique est remplacé par un autre n'obéit pas aux règles du débat technique ou scientifique, mais plutôt aux règles de la lutte politique et idéologique. *In fine*, le choix d'un paradigme de politique publique implique une décision de nature politique et cette décision ne dépend pas seulement des arguments pour ou contre un certain paradigme, mais surtout des rapports de force entre ceux qui avancent ces arguments. Ainsi, l'analyse doit se focaliser sur les facteurs qui structurent ces rapports de force, ainsi que sur d'autres éléments qui façonnent les chances que certains acteurs ont d'imposer leur paradigme dans un champ politique précis.

Changement de paradigmes dans la politique de la drogue en France

Le travail d'Henri Bergeron et de Pierre Kopp (2002) retrace l'évolution de la politique en matière de toxicomanie en France. Ils utilisent la notion de paradigme pour mettre en exergue les changements survenus au cours des années 1990. Ils montrent qu'une approche curative – plutôt que préventive – avait été de mise jusque vers le milieu des années 1990, reposant essentiellement sur des interventions thérapeutiques afin de mener les toxicomanes sur le chemin de l'abstinence. Selon Bergeron et Kopp, les objectifs et les instruments de cette politique s'expliquent par une trame de fond – un paradigme de politique publique – façonnée par deux courants de pensée très influents. D'une part, il s'agit de la tradition des politiques de santé en France où la thérapie est toujours passée avant la prévention. D'autre part, la psychanalyse fournit un cadre d'interprétation du problème où la cure apparaît comme la seule solution légitime. Les toxicomanes sont considérés comme des individus souffrant non seulement de psychopathologies graves mais également d'une stigmatisation sociale résultant de la consommation d'un produit illégal. La thérapie d'abstinence apparaît, dans cette interprétation, comme le moyen de libérer l'individu toxicomane de sa situation, en le mettant dans une meilleure position dans sa recherche d'un emploi et lui permettant, ensuite, de vivre une vie normale. Bergeron et Kopp montrent que ces idées avaient été défendues essentiellement par des acteurs professionnels (essentiellement les psychiatres) et administratifs (la direction générale de la santé) qui, peu à peu, réussirent à imposer leur vision du problème et

à faire apparaître la cure d'abstinence comme la meilleure solution. Dans leur optique, des approches alternatives de la toxicomanie, notamment les traitements de substitution à la méthadone, ou la réduction des risques (par exemple la remise de seringues stériles pour éviter les infections associées à la consommation par voie intraveineuse) revenaient à abandonner lâchement les toxicomanes à la drogue.

Contrairement à d'autres pays européens, comme les Pays-Bas, la Suisse ou le Royaume-Uni, ce paradigme français a résisté pendant long-temps, en dépit de « développements anormaux » dans le secteur, comme la propagation du Sida et la dégradation de l'état de santé de nombreux consommateurs. Bergeron et Kopp montrent que cela est dû notamment à des effets de filtrage que le paradigme opérait au niveau de la perception du problème de la toxicomanie. Pendant longtemps, les acteurs dominants ne « voyaient » tout simplement pas – ou ne voulaient pas admettre – que le Sida avait complètement changé la donne. Le paradigme thérapeutique avait créé des routines d'intervention, des structures de prise en charge et aussi des intérêts matériels liés à leur fonctionnement – un véritable « monde social » spécifique (Bergeron & Kopp 2002, p. 44).

Le changement du paradigme dominant en matière de toxicomanie est intervenu en 1995, suite à une controverse ardue, concernant notamment les questions de santé publique que l'apparition du Sida avait soulevées. Certains groupes de « dissidents » de l'ancien paradigme argumentaient qu'avec le Sida, la politique de la drogue n'avait plus seulement une dimension individuelle (aider les toxicomanes à retrouver l'abstinence) mais recouvrait aussi une fonction de santé publique, à savoir empêcher la propagation du Sida par l'échange de seringue et la prostitution de toxicomanes. Dans cette vision, les approches alternatives précédemment proscrites, les traitements de substitution ainsi que la réduction des risques, paraissaient la solution logique. Peu à peu, ce nouveau paradigme s'est frayé son chemin, avec l'aide de médias convaincus, et favorisé par un changement de gouvernement en 1993 dont la nouvelle ministre de la santé, Simone Veil, cherchait surtout à éviter un nouveau « procès du sang contaminé ». Régi par cette approche préventive et palliative, un nouveau paradigme a fini par émerger dans le secteur de la toxicomanie, qui structure non seulement les pensées, mais aussi les façons d'agir et les intérêts matériels des acteurs qui l'investissent.

Les récits de politique publique

Une deuxième approche qui, à l'instar du concept de paradigme, insiste fortement sur l'effet structurant des idées dans la conduite des politiques publiques est l'approche dite des « récits de politique publique »* (policy narratives). Initiée par le politiste américain Emery Roe (1994), l'analyse des politiques publiques en termes de récit met l'accent sur le rôle des idées dans la conduite et le changement des politiques publiques en ce qu'elles aident les élites politiques à agir dans des situations d'incertitude, à simplifier le réel afin d'identifier des objectifs et des programmes d'action. Les récits de politique publique peuvent être définis comme suit : « moins incantatoires et normatifs que l'idéologie, les récits de politiques publiques sont des scénarios qui ont moins pour objet de dire ce qui devrait arriver, que ce qui va arriver – selon leurs narrateurs – si les événements surviennent ou les situations évoluent comme prévu. Même lorsque leur véracité est en question, ces récits sont, de manière explicite, plus programmatiques que les mythes, et ont pour objectif de faire en sorte que leurs récepteurs les intériorisent et en fassent quelque chose » (Roe 1994, p. 36-37).

Rendre compte de l'histoire causale d'une politique publique

Concevoir les politiques publiques en termes de récits équivaut à retracer les « histoires causales » liées à la définition et à l'énonciation de celles-ci (Radaelli 2000, p. 257). Comme n'importe quelle histoire que l'on raconte, l'histoire d'une politique publique à un début, un milieu et une fin – et peut plaire plus ou moins à ceux qui les entendent. Le récit d'une politique publique remplit une fonction persuasive et partant performative quant à l'acceptation du programme d'action qui le sous-tend. Le récit garantit et stabilise une politique publique en ce qu'il cherche à convaincre l'audience du bien-fondé de l'analyse des problèmes qui est avancée, des objectifs ainsi que des instruments d'action définis dans une politique publique donnée. Les récits de politique publique « rendent ainsi les problèmes sociaux compréhensibles et accessibles à l'action humaine. De manière caractéristique, ils suggèrent une série d'actions plutôt que d'autres, en établissant un lien entre le présent et le futur » (Radaelli 2000, p. 257). On retrouve, dans le concept de récit de politique

publique, l'idée que la conduite des politiques publiques implique un travail d'interprétation du réel qui permet d'opérer des choix cohérents dans des situations d'incertitude.

Il faut noter qu'une dimension importante du pouvoir politique réside dans les récits : si un récit est efficace, il permet de faire apparaître les choix opérés comme naturels et permet dès lors de les imposer plus facilement. En tant qu'objet d'étude empirique, les récits sont donc à considérer comme une importante ressource cognitive utilisée par un acteur ou un groupe d'acteurs pour mieux faire passer un programme d'action publique donné. Dans une telle perspective, la lutte pour le pouvoir apparaît également sous un angle nouveau. Le pouvoir qu'a un acteur d'imposer une certaine politique publique ne se nourrit, ainsi, plus seulement du rapport de force – par exemple dans les instances de décision – sur lequel il peut s'appuyer. Il réside, de façon tout aussi importante, dans la capacité de l'acteur à persuader l'audience de la véracité de son récit. De ce fait, définir et mettre en place une politique publique, c'est aussi un travail intellectuel de construction d'un récit convaincant.

Plus que les analyses en termes de paradigme, les travaux sur les récits de politique publique insistent sur cet aspect performatif des idées dans la conduite et le changement des politiques publiques. Ils tentent ainsi de rendre compte de l'importance des experts scientifiques souvent appelés à fournir le premier cadre d'interprétation du problème sur lequel doit intervenir un programme d'action publique. Ils soulignent également que les capacités de communication sont une source importante du pouvoir des acteurs politiques dans les sociétés modernes. Un « bon récit » permet non seulement d'éviter le surgissement de questions critiques – le problème est présenté de telle façon que les solutions proposées paraissent inéluctables – mais aussi de changer les opinions d'autrui par la force de la conviction. On est proche, ici, de la « troisième face du pouvoir » de Lukes (1974) désignant la capacité idéologique des gouvernements à contrôler les désirs et les pensées des citoyens (cf. chapitre 1). Un récit de politique publique revêt donc une dimension stratégique et instrumentale.

Appréhender une politique publique à travers la notion de récit implique, dès lors, de se focaliser sur ce travail de construction cognitif dont découle ensuite la définition du problème ainsi que les choix opérés dans un programme d'action. Méthodologiquement, les applications du

concept de récit de politique publique font appel surtout à l'analyse de contenu, aux entretiens, ou encore aux méthodes ethnographiques. Le but est toujours, à partir d'un certain nombre d'énoncés de problèmes identifiés et codifiés, de situer le ou les principaux récits et de retracer leur construction.

Éviter les paradis fiscaux : un récit européen

Le politiste Claudio Radaelli est un auteur connu pour ses applications rigoureuses du concept de récit de politique publique. Plus précisément, il s'est servi de ce concept notamment pour analyser les politiques économiques de l'Union européenne, dont la politique fiscale et, plus précisément, la politique en matière de taxation directe. Comme l'on sait, cette dernière met très fortement l'accent sur la limitation de la compétition fiscale et l'élimination des paradis fiscaux. Dans son analyse de la genèse de cette politique, Radaelli (2000) s'étonne notamment de l'appui dont bénéficie cette politique à tous les niveaux institutionnels de l'Union européenne, étant donné que la politique de taxation directe relève de la coordination inter-gouvernementale et requiert l'unanimité au Conseil. Connaissant les difficultés des pays de l'Union européenne à se coordonner dans d'autres domaines, ce relatif consensus sur la politique de taxation directe paraît en effet plutôt improbable.

Selon Radaelli, l'origine de la position actuelle remonte aux activités engagées au sein de la Commission européenne à partir de 1996, suite à une réunion à Vérone du Conseil pour les affaires économiques et financières (ECOFIN), qui rassemble les ministres des Finances des pays membres de l'Union européenne. Auparavant, les questions en matière d'impôts directs avaient été considérées comme des enjeux techniques sans véritable importance plus large. Depuis Vérone, en revanche, la Commission soutient que la politique d'imposition directe est au contraire « essentielle au bon fonctionnement du marché unique et constitue par ailleurs une composante vitale de la politique de l'emploi » (Radaelli 2000, p. 260). Comment une telle transformation de politique a-t-elle été possible, d'autant plus qu'elle requérait un degré important de coordination intergouvernementale ? Selon Radaelli, ce changement a été produit par la construction d'un récit, qui s'est imposé peu à peu, soulignant les dangers de la compétition fiscale.

Ce récit consiste, grosso modo, à argumenter qu'avec l'avènement du marché unique, les gouvernements nationaux ne peuvent plus limiter les mouvements transfrontaliers des capitaux au sein de l'Union européenne. En même temps, le manque de coordination fiscale incite les différents États à créer des conditions fiscales attrayantes pour attirer les capitaux étrangers. Ce comportement revient cependant à empiéter sur la base fiscale des autres États et finira par éroder les ressources financières des pouvoirs publics dans une « course vers le bas » (race to the bottom). Le « scénario apocalyptique » (Radaelli 2000, p. 261) décrit par ce récit était celui d'une implosion des États-providence partout en Europe à cause des problèmes de financement. La coordination fiscale est ainsi présentée comme un rempart nécessaire pour le maintien de la capacité d'agir étatique et, partant, pour le bon fonctionnement du marché unique. Il est à noter que les avis des experts sur la compétition fiscale divergent. Si certains théoriciens insistent sur les effets bénéfiques de la compétition fiscale en ce qu'elle contribue à limiter la taille de l'État, des économistes soulignent la probabilité d'un nivellement par le bas, dans la mesure où les déséquilibres entre grands et petits pays faussent la donne de la compétition – les seconds profitant de façon disproportionnée de la compétition fiscale. Dans cette situation d'incertitude, le récit des dangers de la compétition fiscale a fini par convaincre les gouvernements nationaux. Le scénario apocalyptique leur semblait tout à fait plausible étant donné les multiples problèmes de financement que nombre d'entre eux affrontaient déjà, notamment en matière de politiques sociales. Ainsi, le récit des dangers de la compétition fiscale a réussi à réduire au silence le récit concurrent – celui des bienfaits de la compétition fiscale. En ce sens, il a été instrumental. L'analyse proposée par Radaelli souligne la manière dont les récits constituent une ressource de pouvoir importante. Les derniers, plus que de simples idées orientant les acteurs, peuvent être vus comme de véritables producteurs de pouvoir : « ils institutionnalisent certaines possibilités d'action dans l'opération même où ils rendent tout simplement inconcevables les alternatives possibles » (Radaelli 2000, p. 269).

L'approche par les référentiels des politiques publiques

Un troisième cadre analytique qui insiste sur la dimension idéelle des politiques publiques est l'approche par les référentiels*, élaborée par

les chercheurs français Bruno Jobert et Pierre Muller, à partir du milieu des années 1980. Comme les cadres analytiques traités précédemment, l'approche par les référentiels est née d'une certaine insatisfaction que ses auteurs ressentaient face aux théories et approches dominant l'analyse de l'action étatique. Concrètement, ils critiquaient la conception quelque peu monolithique de l'État prévalant dans les travaux francophones sur les politiques publiques à l'époque. Bruno Jobert dénonce ainsi la vision trop top-down de la science politique française, privilégiant « le problème de la conquête des positions centrales de pouvoir dans l'appareil d'État par rapport à celui de l'action de l'État sur la société » (1985, p. 654). Or, dit-il, les États démocratiques contemporains ne peuvent pas être interprétés comme une gigantesque machine située au-dessus de la société. Au contraire, l'État « est pénétré par les forces sociales dont il prétend assurer l'ajustement » et « contribue à modeler lui-même la société civile dont le politique a la tâche d'assurer la cohérence » (Jobert 1985, p. 655). L'objectif initial de Jobert et Muller est ainsi de construire un cadre analytique permettant de traiter l'État non pas en tant que monolithe extérieur à une société civile autonome, mais en tant qu'organisme traversé et pris à part dans la lutte entre forces sociales. Pour ce faire, ils proposent d'aborder les politiques publiques comme un moment de la lutte politique ayant pour objet la construction d'un ensemble de normes en vue d'aboutir à la cohésion sociale.

Les référentiels : systèmes de sens socialement construits

S'inspirant des travaux de Jürgen Habermas sur l'agir communicationnel, Jobert et Muller (1987) argumentent que le travail de changement opéré par les politiques publiques sur la société comporte deux dimensions différentes. D'une part, une dimension systémique opère au niveau des processus de coordination des actions gouvernementales et des comportements sociaux : des actions sont déployées par un appareil administratif qui affecte les comportements des citoyens. Les politiques publiques mettent donc en relation les acteurs les uns avec les autres, redéfinissent ces relations et agissent sur leurs comportements. D'autre part, les politiques publiques agissent aussi au niveau du monde vécu, c'est-à-dire au niveau des représentations, dans la mesure où elles définissent des objectifs d'action, proposent une certaine hiérarchie des normes, véhiculent des valeurs et aussi des perceptions de la réalité sociale. Tout comme une action sur la structure des mécanismes systémiques visant la coordination des comportements, une politique publique constitue également un travail intellectuel sur la structure des valeurs, normes et représentations sociales qui dominent la définition d'un problème social (l'inspiration provenant ici plutôt des travaux de Gramsci sur l'hégémonie culturelle de certaines idéologies). Dès lors, chaque politique publique n'est pas seulement un ensemble d'objectifs stratégiques réorganisant des systèmes d'action, mais véhicule également un ensemble de normes et de valeurs. Elle a donc un « sens » qui est construit en même temps que les stratégies organisationnelles.

C'est ainsi que le cadre conceptuel élaboré par Jobert et Muller vise à appréhender les systèmes de sens qui structurent les politiques publiques, en introduisant le concept de « référentiel des politiques publiques » (Jobert & Muller 1987, p. 47). Celui-ci repose sur l'idée que les politiques publiques opèrent à travers un ensemble de représentations sociales constituant des systèmes de classement de la réalité. Le référentiel désigne ainsi ce corps de « codes » ou de « modèles de référence » par rapport auxquels les acteurs s'orientent et qui donnent sens à une politique publique. L'acte constitutif d'une politique publique, c'est précisément la construction de ce référentiel, car il guide les pratiques sociales des acteurs présents dans un secteur. Comme tout cadre d'interprétation du réel, un référentiel est le résultat de processus sociaux de construction de sens. Plus concrètement le référentiel articule quatre niveaux de perception du monde (Muller 1995, p. 158 et suivantes). D'abord, les valeurs constituent les représentations les plus fondamentales de ce qui est bien et mal, désirable ou à rejeter et qui définissent le cadre global de l'action publique. Deuxièmement, les normes définissent, plus concrètement que les valeurs, des principes d'action, donc les objectifs à atteindre en priorité. Les algorithmes, ensuite, constituent les théories de l'action à proprement parler, c'est-à-dire les hypothèses sur les relations causales à propos du problème sur lequel on entend agir. Les images, enfin, servent de véhicule symbolique pour les valeurs, normes et algorithmes dans le processus politique, et constituent des raccourcis puissants.

Le référentiel est le fruit d'un travail de construction et de déconstruction au cours de conflits sociaux et politiques. Dans ce sens, un référentiel précis ne vient pas dominer un secteur de politique publique de façon aléatoire, mais en raison de stratégies hégémoniques des acteurs qui s'en font les porteurs. Ces acteurs, Jobert et Muller les appellent « médiateurs »: ce sont les acteurs qui participent activement à la construction du référentiel. Ce dernier ne désigne donc pas simplement les référents en vigueur dans un secteur de politique publique, mais assigne en même temps une position centrale à ceux qui se font porteurs de ces référents. Les médiateurs d'un référentiel ne forment pas seulement l'image et les référents du secteur, mais construisent en même temps une image et un rôle pour eux-mêmes dans ce secteur. De ce fait, le référentiel devient une composante forte de l'identité sociale et politique des médiateurs. L'acte de médiation, c'est-à-dire le travail de construction d'un référentiel, est toujours aussi un acte hégémonique. Le travail normatif et cognitif des médiateurs s'accompagne quasi inévitablement d'une prise de pouvoir par les médiateurs dans le secteur de politique publique concerné : « C'est parce qu'il définit le nouveau référentiel qu'un acteur prend le leadership du secteur en affirmant son hégémonie mais, en même temps, c'est parce que cet acteur affirme son hégémonie que sa vision du monde devient peu à peu la nouvelle norme » (Muller 1995, p. 165). Le référentiel d'une politique publique constitue donc un prisme cognitif construit par des médiateurs et à travers lequel ceux-ci perçoivent et interprètent le fonctionnement d'un secteur. Dans ce sens, il opère non seulement un classement de la réalité au niveau de la dimension idéelle ou normative de la politique publique, mais également au niveau des acteurs susceptibles de jouer un rôle central dans ce secteur.

Pour comprendre la conduite des politiques publiques et notamment ses changements, ce sont les processus liés à la construction des référentiels, des processus éminemment conflictuels, qu'il s'agit d'étudier. À ce propos, les auteurs de l'approche par les référentiels distinguent deux types de conflits relatifs aux changements de politique publique – en parallèle à la distinction que Hall opère « entre changement de paradigme » et « politique normale ». Plus précisément, Muller (1995, p. 160) distingue les conflits sur et dans les référentiels. Les premiers, souvent de très forte intensité, marquent les moments de transition lorsqu'une vision précédemment dominante dans un secteur de politique publique est remplacée par une autre. L'intensité de ces conflits s'explique par la composante identitaire d'un référentiel pour ses médiateurs : ceux-ci ne défendent pas seulement certaines idées à propos d'un secteur de politique publique, mais également leur existence même en tant qu'acteur dans ce secteur. Les conflits

dans le référentiel sont eux beaucoup moins intenses et portent plutôt sur l'adéquation d'éléments à l'intérieur du référentiel dominant, comme les instruments d'action, la distribution de ressources, etc. Ici les débats concernent simplement différentes déclinaisons d'une même hiérarchie de normes, se limitent au groupe des médiateurs d'un même référentiel et ne mettent généralement pas en cause la place, le rôle et la pertinence de ceux-ci dans le secteur concerné.

L'approche par les référentiels, beaucoup plus que les autre approches traitées dans ce chapitre, consacre une place très importante à la question des causes du changement des politiques publiques (voir à ce propos Muller 2005). Ainsi, les concepts de paradigme ou de récit des politiques publiques expliquent le changement d'une politique publique par l'émergence et l'affirmation de « nouvelles idées » dans un secteur ; mais ils sont peu explicites sur les mécanismes qui mènent à l'affirmation de ces nouvelles idées. Pourquoi à un moment donné, il devient « évident » que les services de réduction des risques sont la solution la plus adéquate aux problèmes de toxicomanie ? Pourquoi, tout à coup, les ministres européens des Finances considèrent que la compétition fiscale pose problème ? Dans ce sens, la question qui se pose aux analystes du changement des politiques publiques est de savoir « d'où vient ce sentiment qu'une [nouvelle] politique publique exprime une sorte de "vérité" du moment, non pas en fonction du résultat d'une expérimentation scientifique mais parce qu'elle correspond aux croyances des acteurs » (Muller & Surel 2000, p. 196). Selon Jobert et Muller, la réponse à cette question réside dans ce qu'ils appellent le rapport global-sectorial (RGS), qui rend compte de l'articulation d'un référentiel sectoriel* par rapport au référentiel qui est en vigueur dans une société de façon globale*. Ainsi, selon Muller (2000, p. 196-198), le XX^e siècle a vu une succession d'un certain nombre de « grands cadres d'interprétation du monde », qui ont également affecté les champs du possible et du pensable dans les différents secteurs de la société. En France, le « référentiel d'équilibre » avec une conception libérale et peu interventionniste de l'État a dominé jusque dans les années 1930. Après la Seconde Guerre mondiale, il a été remplacé par un nouveau « référentiel modernisateur » d'inspiration keynésienne, et marqué par un rôle actif des organes de planification étatiques. Depuis la crise des années 1970, c'est la montée en puissance du « référentiel de marché » qui fait fi des recettes interventionnistes d'avant et consacre le désengagement

de l'État. Selon Pierre Muller, les changements de politiques publiques sectorielles s'expliquent, en partie du moins, par ces changements du référentiel global auxquels elles s'adaptent. À chaque changement de référentiel global, « on voit s'enclencher de nouveau ce processus de remise en forme/remise en sens de toutes les politiques sectorielles par rapport au nouveau référentiel global » (Muller & Surel 2000, p. 197)¹⁸. Le concept du rapport global-sectoriel consacre ainsi le principe que les acteurs des politiques publiques ne sont pas totalement libres dans la construction d'un référentiel sectoriel. Ils doivent tenir compte, dans leur travail de construction du référentiel sectoriel, du référentiel global qui, ainsi, revêt un caractère structurel car il tend à s'imposer aux médiateurs sectoriels. On comprend mieux maintenant pourquoi Muller considère la conduite des politiques publiques comme une opération de « construction du rapport au monde » (Muller 1995). Analyser les politiques publiques signifie retracer et expliquer la construction des référentiels, en se focalisant essentiellement sur les médiateurs qui opèrent ce travail de construction et qui, ce faisant, articulent en même temps le rapport du secteur à des contraintes extérieures plus globales.

Les jeunes agriculteurs et le changement de référentiel dans la politique agricole française

L'analyse de la politique agricole française par Pierre Muller (1984) reste un des meilleurs exemples pour l'examen d'une politique sectorielle à travers l'approche par les référentiels. Muller part du constat que la politique agricole s'est transformée de façon fondamentale au cours du vingtième siècle, impliquant une redéfinition du rôle de la paysannerie dans la société française. La politique agricole de la Troisième République était principalement une politique de maintenance. Cela se traduisait par des instruments de protection des marchés intérieurs, notamment des tarifs douaniers élevés appliqués à l'importation des produits agricoles. Il y avait également un net refus de la modernisation agricole, une volonté de freiner

^{18.} À ce propos, il serait intéressant de se demander si les réponses à la crise du système de finance internationale en 2007/2008 ne consacrent pas la montée en puissance d'un nouveau référentiel global de « capitalisme d'État », consacrant un rôle primordial de l'État dans des secteurs économiques de plus en plus nombreux.

l'évolution des structures de production, fondées essentiellement sur les exploitations familiales tournées vers l'autosubsistance. Muller montre que cette politique était parfaitement en phase avec le rapport global-sectoriel de l'époque. Le modèle français de développement économique, jusqu'en 1914, était un modèle d'équilibre plutôt que de changement, misant sur l'expansion de la bourgeoisie bancaire plutôt que sur le développement industriel. Le besoin de libérer la main-d'œuvre agricole pour la mettre au service de l'industrie était alors faible. « La correspondance est parfaite entre le référentiel global de l'époque, qui est d'abord un référentiel d'équilibre (le mot d'ordre est de limiter les changements de la société française pour préserver cet "équilibre" qu'on croit immuable) et le référentiel sectoriel fondé sur l'idée du maintien d'une paysannerie nombreuse » (Muller 1990, p. 52).

Après la Seconde Guerre mondiale cependant, la France choisit l'expansion et la modernisation. La conception de l'agriculture se transforme. De « refuge des valeurs de la France éternelle » (Jobert & Muller 1987, p. 85), elle devient un secteur économique intégré à l'économie nationale voire internationale, auquel on assigne des objectifs de productivité et de modernisation ambitieux afin de rattraper ce qui est, désormais, considéré comme un retard dramatique. La politique agricole, toujours structurée par le référentiel d'équilibre, est de plus en plus en porte-à-faux avec le référentiel global. Ce décalage va produire de véritables crises de modernisation dans le secteur agricole, au cours desquelles un nouvel acteur émerge et s'affirme en force, dont le rôle va consister à « remettre les pendules à l'heure » (Muller 1990, p. 53) dans le secteur agricole : le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA). Partant en guerre contre les dogmes de la paysannerie forte et nombreuse auxquels s'accrochent les élites agrariennes, les dirigeants du CNJA redéfinissent l'image de l'agriculteur et du monde agricole. Plutôt que de paysan, ils parlent d'exploitant ou même d'entrepreneur, et mettent en avant les bienfaits de la motorisation, l'utilisation des engrais et des cultures à hauts rendements, la création d'exploitations de taille plus grande. Ainsi, ils mettent en avant un référentiel nouveau pour la politique agricole. Au niveau des valeurs, ils défendent la croissance de l'agriculture comme secteur économique (plutôt que l'équilibre). La norme qui en découle est celle d'une nécessité de modernisation (plutôt que la maintenance). L'algorithme proposé pour réaliser cet objectif est celui de l'agrandissement foncier (plutôt que le

maintien des petites exploitations familiales). Au niveau des *images*, le nouveau référentiel renvoie au « nouveau paysan », le jeune agriculteur sur son tracteur, dynamique et modernisé (plutôt que la vieille génération dont on souhaite le départ à la retraite).

Avec l'alternance politique de 1958, le programme d'action proposé par le CNJA va devenir la politique officielle du gouvernement de Michel Debré, lorsque celui-ci découvre que les thèses du CNJA sont entièrement conformes avec les objectifs de modernisation assignés à l'ensemble de l'économie. Une nouvelle législation est alors adoptée en 1960, consacrant un nouvel objectif à la politique agricole, à savoir favoriser l'agrandissement foncier afin d'assurer les exploitations agricoles « viables ». Le CNJA a donc joué, avec succès, le rôle de *médiateur* pour une nouvelle politique agricole. Le référentiel de celle-ci s'est en effet complètement renversé : désormais, c'est l'adaptation et la transformation qui est de mise – et non plus la conservation et l'équilibre.

L'analyse de la politique agricole illustre bien les principaux traits de la lecture du changement des politiques publiques que propose l'approche par les référentiels. Le changement d'une politique sectorielle doit se lire comme une adaptation du secteur aux transformations d'un référentiel global. Il faut souligner que ce processus d'adaptation est loin d'être inéluctable. Au contraire, il est le résultat de stratégies d'acteurs qui façonnent l'articulation du rapport global-sectoriel. Cette activité de *médiation* comprend non seulement un travail de construction de sens, mais revient en même temps à une recomposition structurelle. Les médiateurs « élaborent la vision d'un domaine d'action publique, ce qui inclut la définition des objectifs d'une politique, mais aussi de la place, de l'identité des groupes concernés par cette politique dans le contexte de sens global » (Muller 2005, p. 183). Vu sous cet angle, la mise en place d'une politique publique constitue donc bel et bien l'aboutissement d'une stratégie hégémonique, recouvrant tant une dimension idéelle que structurelle.

L'approche par les coalitions de cause (advocacy coalition framework)

Enfin, l'importance des idées dans la conduite des politiques publiques est mise en évidence dans l'approche dite par les « coalitions de cause »*,

peut-être mieux connue sous sa désignation anglaise de *advocacy coalition* framework (ACF). Devenue une des approches les plus influentes dans le débat scientifique international sur les politiques publiques (voir John 2003), l'ACF apporte un grand nombre de précisions conceptuelles pour appréhender les mécanismes par le biais desquels les idées influencent la conduite des politiques.

L'ACF a été développé dans le milieu des années 1980 par les politistes américains Paul A. Sabatier et Hank C. Jenkins-Smith, insatisfaits, à plusieurs égards, des théories alors prédominantes dans l'analyse des politiques publiques. Ils constatent notamment que les approches classiques – et notamment l'approche séquentielle des politiques publiques (policy cycle) – ne contiennent pas de modèle causal permettant de formuler des hypothèses empiriquement testables sur le déroulement des processus à l'origine de la conduite des politiques publiques (Jenkins-Smith & Sabatier 1993). Un des objectifs déclaré par les auteurs de l'ACF a donc été de contribuer au développement de théories scientifiques pour l'analyse des politiques publiques, « en proposant des définitions et une argumentation suffisamment claires pour formuler des hypothèses falsifiables » (Sabatier & Schlager 2000, p. 228).

Les prémisses de l'approche par les coalitions de cause

À partir d'une critique de l'approche *top-down*, trop exclusivement focalisée sur l'appareil étatique, l'ACF emprunte aux approches bottom-up les prémisses sur l'unité d'analyse pertinente pour comprendre la conduite des politiques publiques (cf. chapitre 3). Loin de se limiter aux acteurs étatiques, celle-ci est façonnée par une multitude d'acteurs aux origines et horizons divers, mobilisés, impliqués ou concernés de façon plus ou moins directe par un problème public sur lequel une politique publique est appelée à intervenir. Par conséquent, c'est l'ensemble de ces acteurs et leurs interactions qui constituent l'unité d'analyse pertinente pour étudier, comprendre et expliquer les politiques publiques. Plus précisément, Sabatier et Jenkins-Smith utilisent le terme de « sous-système de politique publique » (policy subsystem) pour désigner cette unité d'analyse, qu'ils définissent de façon très succincte comme « les acteurs d'une pluralité d'organisations publiques et privées qui sont activement concernés avec un problème public [...] et qui cherchent régulièrement à influencer la politique dans ce domaine » (Sabatier & Jenkins-Smith 1999, p. 119). De

même, Sabatier et Jenkins-Smith insistent sur le caractère multi-niveaux des sous-systèmes de politique publique, considérant qu'il ne faut pas distinguer, *a priori*, les acteurs rattachés à différents niveaux de gouvernement (national, régional, local) – l'important étant simplement que ces acteurs interviennent sur un problème concret de façon régulière.

Un autre postulat important de l'ACF est le refus des prémisses du choix rationnel en raison de leur simplisme. Le modèle de l'acteur avancé par l'ACF repose sur des considérations propres à la psychologie et à la sociologie cognitives, selon lesquelles les acteurs sociaux utilisent des guides heuristiques pour s'orienter dans des situations complexes et perçoivent le monde à travers des filtres cognitifs. C'est le cas également des politiques publiques, où les acteurs s'orientent par rapport à ce que Sabatier et Jenkins-Smith appellent les « systèmes de croyances »* (belief systems) contenant la perception des causes et la structuration d'un problème public, ainsi que des convictions concernant les objectifs à atteindre et les instruments d'action qui sont le mieux à même de résoudre le problème en question. À l'instar des autres approches par les idées traitées précédemment, Sabatier et Jenkins-Smith partent du principe que les politiques publiques incarnent des « théories d'action », c'est-à-dire des systèmes de représentations et d'interprétations qui opèrent en arrière-plan des politiques publiques et qui constituent donc la clé pour l'analyse de celles-ci.

Selon les auteurs de l'ACF, ces systèmes de croyances sont structurés en trois niveaux (Sabatier & Jenkins-Smith 1999, p. 122-3). À un premier niveau, il existe un « noyau central » (deep core) de valeurs profondes, d'axiomes ontologiques et d'objectifs normatifs généraux qui définissent la vision de l'individu, de la société et du monde et qui s'appliquent à plusieurs politiques publiques (comme par exemple l'échelle gauchedroite). À un deuxième niveau, les auteurs distinguent un « noyau propre à une politique » (policy core) stipulant des théories causales, ainsi que les stratégies de base, les options programmatiques et les positions politiques défendues en vue de réaliser les objectifs normatifs généraux dans un sous-système de politique publique particulier. Enfin, il y a un ensemble « d'aspects secondaires » (secondary aspects) comportant une série d'idées sur les instruments, mesures et informations nécessaires pour la réalisation du policy core. Ces trois strates des systèmes de croyances résistent, à des degrés divers, au changement. Ainsi, un individu ne changera pas facilement les éléments du noyau central (deep core) qui correspond à ses convictions profondes et, de ce fait, a une forte composante identitaire. Le noyau propre à une politique (policy core) est difficile à altérer, dans la mesure où il comporte des idées relativement fixes quant à la structuration d'un problème public dans un sous-système de politique publique. En revanche, les aspects secondaires sont plus facilement interchangeables, car il s'agit d'un ensemble de considérations plutôt instrumentales en vue de réaliser les buts et objectifs mis en avant dans le noyau dur. Soulignons que l'ACF propose une opérationnalisation relativement détaillée du concept de système de croyances¹⁹ censée assurer une application fidèle du modèle d'analyse, afin de rendre celui-ci falsifiable.

En outre, les auteurs de l'ACF aspirent à développer une conceptualisation claire quant au lien entre les systèmes de croyance et les acteurs des politiques publiques. À l'instar de l'approche par les référentiels, l'ACF considère que les systèmes de croyance existent uniquement à travers les acteurs qui les construisent, les adoptent et les défendent. L'ACF avance ainsi que, dans un sous-système de politique publique donné, la multitude d'acteurs présents peut être agrégée pertinemment en fonction de systèmes de croyances communs, en particulier en fonction des idées partagées au niveau du *policy core* en tant que domaine de spécialisation des élites politiques. Pour désigner ces agrégations d'acteurs, Sabatier et Jenkins-Smith utilisent la notion de « coalition de cause » (*advocacy coalition*) pour souligner qu'il s'agit d'acteurs collectifs poursuivant un but précis : faire en sorte que les activités étatiques déployées dans un sous-système de politique publique obéissent aux principes, objectifs et instruments véhiculés par le système de croyances qui leur est propre. Typiquement, on trouvera, dans tout sous-système de politique publique, entre deux et cinq de ces coalitions. Les coalitions de cause ne se limitent pas, a priori, à certains types d'acteurs. Au contraire, ces coalitions se composent normalement d'acteurs venant d'horizons variés, tant issus du secteur public que du secteur privé. Ce qui les unit est le fait de partager un même système de croyance et de se coordonner mutuellement dans le but de promouvoir ce dernier (Sabatier et Jenkins-Smith 1999, p. 120). Chacune de ces coalitions aspire à imposer son système de croyances à l'ensemble du

Plus précisément, l'ACF définit presque deux douzaines d'éléments opérationnels susceptibles de permettre à l'analyste de relever, empiriquement, le contenu des systèmes de croyances à ces trois niveaux (voir notamment Sabatier 1998).

sous-système de politique publique en question. Les interactions au sein de celui-ci sont donc fortement imprégnées par la compétition entre les différentes coalitions de cause : à moyen terme, les acteurs présents dans le sous-système seront soit associés à l'une des coalitions, soit amenés à quitter celui-ci. Il faut bien noter que cette compétition entre coalitions de cause ne se limite pas à des débats intellectuels et scientifiques sur la supériorité des différents systèmes de croyances, mais comporte également des stratégies de pouvoir, comme le lobbying auprès des instances gouvernementales et parlementaires, ou encore la prise d'influence sur des sections stratégiques de l'administration publique (Sabatier & Jenkins-Smith 1999, p. 142).

Dans ce sens, les conflits entre coalitions de cause constituent la force motrice de la conduite des politiques publiques. Ainsi, le contenu du programme d'action publique en vigueur dans un sous-système de politique publique à un moment donné s'explique par l'hégémonie d'une coalition de cause et de son système de croyances dans ce sous-système. Dans une telle perspective, les programmes d'action étatiques sont à considérer simplement comme l'incarnation du système de croyances défendu par la coalition hégémonique, à un moment donné dans le sous-système de politique publique en question. Par extension, on peut distinguer des qualités différentes de changement, selon le niveau structurel du système de croyance affecté par le changement. Les auteurs de l'ACF distinguent ainsi les changements qui concernent les aspects secondaires d'un système de croyance et qu'ils qualifient de changement mineur (*minor policy change*) de ceux qui concernent les noyaux fondamental ou le noyau propre à une politique et qu'ils qualifient de changement majeur (major policy change) (Sabatier & Jenkins-Smith 1999, p. 147).

Retracer et expliquer l'avènement des changements de politique publique est le but primordial de l'approche par la coalition de cause. Sur la base des prémisses du modèle exposées ci-dessus, il est en effet possible de développer un certain nombre d'hypothèses sur le changement des politiques publiques. Considérant qu'un programme d'action étatique reflète simplement l'hégémonie d'une coalition de cause et de son système de croyance dans un sous-système donné à un moment historique donné, les changements au niveau de ce programme d'action doivent s'expliquer, dès lors, par les changements qui s'opèrent au sein de la coalition hégémonique elle-même ou alors au niveau du rapport de force

entre les coalitions présentes dans un sous-système de politique publique. Autrement dit, le changement politique peut résulter de deux dynamiques distinctes. D'une part, c'est l'adaptation par la coalition hégémonique de son propre système de croyance au cours d'un processus d'apprentissage (policy-oriented learning) qui conduit à la réorientation des programmes étatiques. D'autre part, le renversement de la coalition précédemment hégémonique par une coalition concurrente promouvant un système de croyance alternatif est également susceptible de produire des changements au niveau des programmes étatiques en question.

Étant donné qu'un acteur changera plus facilement les aspects secondaires que le noyau propre à une politique (policy core) ou encore que le noyau central (deep core) de son système de croyances, on peut formuler l'hypothèse que les processus d'apprentissage mènent uniquement à des changements mineurs des politiques publiques - c'est-à-dire à des adaptations au niveau des aspects secondaires d'un système de croyance, tandis que les noyaux restent intacts. Cela veut dire que les changements majeurs de politique publique sont improbables sans le renversement de la coalition de cause précédemment hégémonique dans un sous-système. Sabatier et Jenkins-Smith formulent ainsi l'hypothèse que des événements très importants, ayant une conséquence directe sur le rapport de pouvoir au sein du sous-système, doivent se produire pour impulser des modifications significatives d'une politique publique, c'est-à-dire au niveau du policy core ou du deep core. Dans la mesure où les coalitions de cause tendront à une perception sélective de la réalité ainsi qu'à une réinterprétation des faits en fonction de leurs systèmes de croyances, le rapport de force entre celles-ci peut être ébranlé uniquement par des événements non-cognitifs, généralement extérieurs à la dynamique d'un sous-système. C'est ce que les auteurs de l'ACF appellent des « chocs externes » (Sabatier & Jenkins-Smith 1999, p. 147), tels que des changements profonds au niveau des conditions socio-économiques, au niveau de l'opinion publique, au niveau des rapports de force politiques plus généraux ou encore au niveau des outputs produits par d'autres sous-systèmes de politique publique ; bref, des événements hors du contrôle des acteurs du sous-système mais qui affectent grandement la distribution des ressources de pouvoir au sein de celui-ci.

Depuis les publications originelles présentant l'ACF (Sabatier 1988 ; Sabatier & Jenkins-Smith 1993), cette approche a été appliquée par un nombre croissant de chercheurs sur des politiques publiques dans les domaines les plus divers. Dans leur dernière mise au point, les auteurs de l'ACF dénombrent près de 90 recherches publiées (en anglais) à travers le monde qui reposent sur l'application de ce cadre analytique (Sabatier & Weible 2007a, p. 217-219). Du point de vue des méthodes, les applications de l'ACF ont consisté pour la plupart en des études qualitatives. Une ouverture vers des démarches quantitatives reste néanmoins à signaler, comme par exemple l'étude récente de Weible et Sabatier (2005) sur la mise en place des réserves sous-marines en Californie, qui repose sur une démarche socio-métrique standardisée (une analyse quantitative de réseau) pour identifier les coalitions de cause dans ce sous-système de politique publique précis.

Il est clair qu'au gré de ces différentes recherches, l'ACF a été adapté, affiné, et certaines hypothèses ont été nuancées. Néanmoins, les arguments centraux de l'ACF sont restés stables et ont été affirmés au cours du temps. Toute application de l'ACF part typiquement de l'identification du soussystème de la politique publique étudiée, c'est-à-dire de l'ensemble des acteurs qui interviennent de façon régulière pour déterminer ou infléchir les actions étatiques visant à résoudre un problème considéré comme public. Ensuite, sur la base du discours de ces acteurs, il s'agira d'isoler les divers systèmes de croyance véhiculés et de tenter de grouper les acteurs qui se ressemblent à ce niveau. Les coalitions de cause peuvent ensuite être identifiées sur la base des relations de coordination que les acteurs au sein de ces groupes entretiennent entre eux. Pour retracer les changements au niveau de la politique publique en question, on s'intéressera notamment aux stratégies hégémoniques poursuivies par les différentes coalitions pendant au moins une décennie, ainsi qu'aux événements extérieurs au sous-système qui se sont produits dans cette période, et à la manière dont les coalitions ont réussi à exploiter ces événements externes à leur avantage interne.

Les coalitions pour une nouvelle politique familiale en Suisse

À titre d'illustration, nous allons restituer l'analyse des changements intervenus dans le domaine de la politique familiale en Suisse depuis les années 1990 (Kübler 2007). Jusqu'au tournant du millénaire, l'action

publique à l'intention des familles en Suisse était relativement limitée. Deux instruments de politique familiale qui, dans la plupart des autres pays européens, font partie du « régime standard » depuis des décennies, ont été introduits très tardivement en Suisse. Cela concerne, premièrement, l'assurance maternité qui est mise sur pied seulement en 2004, obligeant désormais les employeurs à verser une part du salaire à leurs employées au moins pendant 14 semaines après l'accouchement. Auparavant, les droits des jeunes mères professionnellement actives étaient réglés essentiellement par le secteur privé, avec comme résultat que de nombreuses employées n'étaient tout simplement pas protégées contre les risques de perte de gain en cas de maternité. Deuxièmement, il s'agit des structures d'accueil extra-familial, traditionnellement très peu développées en Suisse. C'est seulement au tournant du millénaire que les pouvoirs publics commencent à soutenir activement ces structures visant à encadrer les enfants en âge pré-scolaire ou scolaire en dehors des horaires de l'école publique. La politique familiale helvétique a donc connu, récemment, une expansion significative. Comment cela s'explique-t-il?

Le sous-système de la politique familiale est composé des acteurs qui, pendant les dix dernières années, ont pris position régulièrement sur les enjeux de politique familiale. À côté des quatre principaux partis politiques et des groupes d'intérêt, le sous-système de politique publique en question comprend également certaines branches de l'administration publique (notamment les offices occupés à la promotion de l'égalité des sexes), de même que des groupes d'intérêt, des associations de la société civile ainsi que des chercheurs en sciences sociales. À travers les positions exprimées par ces différents acteurs au cours des années 1990, Kübler identifie trois noyaux durs de croyances pertinentes dans le domaine de la politique familiale. Premièrement, il y a le modèle « conservateur » qui insiste sur le rôle fondamental de la famille pour la société dans son ensemble, et qui met en avant la distribution traditionnelle des rôles avec le père qui travaille et la mère qui s'occupe de l'éducation des enfants. Selon ce premier modèle, l'intervention étatique se justifie uniquement lorsqu'elle vise à soutenir et à renforcer le bien-être des familles traditionnelles. Deuxièmement, il y a le modèle « libéral » pour qui le fondement de la société est l'individu, et qui insiste sur la liberté des choix individuels comme principe de fonctionnement sociétal. Dans ce modèle, le rôle de l'État doit être restreint, et se limite à garantir cette liberté individuelle,

notamment par une faible charge fiscale. Enfin, le modèle « social-démocrate » met en avant le principe de l'égalité ce qui, dans le domaine familial, se traduit notamment par une division du travail égalitaire entre hommes et femmes non seulement dans le monde professionnel mais aussi au sein de la famille. Ce modèle attribue notamment à l'État le rôle d'assurer l'égalité des chances entre hommes et femmes.

Du point de vue du noyau propre (policy core) à la politique familiale, les trois modèles de croyances profondes se sont traduits en deux programmes d'action distincts. D'une part, une coalition composée des acteurs inspirés des modèles conservateur et libéral défendait une politique familiale restreinte, axée essentiellement sur des interventions à l'intention des familles à faible revenu, afin d'éviter que des enfants grandissent dans des conditions de pauvreté. Ce programme est conforme avec le modèle conservateur car il vise à protéger l'intégrité des familles et des enfants. Il est aussi compatible avec le modèle libéral, dans la mesure où il implique de limiter les interventions de l'État aux « cas exceptionnels ». D'autre part, une autre coalition défendait une conception de la politique familiale visant l'égalité des sexes, par le biais de mesures permettant notamment aux femmes de mieux réconcilier les tâches familiales avec une activité professionnelle. Plus précisément, la mise sur pied d'une assurance maternité ainsi que des structures d'accueil extra-familial faisaient partie des revendications de cette deuxième coalition. Pendant assez longtemps, la deuxième coalition était clairement minoritaire dans le sous-système de politique familiale en Suisse. C'est pourquoi les programmes gouvernementaux en la matière étaient largement restreints à des instruments visant à améliorer la situation des familles à faible revenu.

Les rapports de force entre ces deux coalitions changèrent, cependant, vers la fin des années 1990. De plus en plus fréquemment, les acteurs inspirés du modèle libéral ont abandonné leurs alliés conservateurs pour plaider – et décider – en faveur de la mise en place des instruments d'une politique familiale égalitaire. Ils avaient donc changé de coalition. Que s'est-il passé? Ce changement de coalition des acteurs libéraux – improbable selon l'ACF – s'explique par une combinaison de facteurs non-cognitifs et cognitifs. Du côté des facteurs non-cognitifs, il faut mentionner le manque de main-d'œuvre hautement qualifiée qui commençait à se dessiner dès le milieu des années 1990 dans les secteurs économiques en croissance. Concernés par le bon fonctionnement de l'économie, les acteurs défendant

le noyau dur libéral étaient à la recherche de mesures susceptibles d'assurer cette main-d'œuvre qualifiée. C'est là qu'entrent en jeu les facteurs cognitifs. La coalition pour une politique familiale égalitaire avait commencé à argumenter que la mise en place de dispositifs visant à mieux réconcilier vie familiale et activité professionnelle pouvait résoudre ce problème. Ces dispositifs permettaient aux femmes de rester professionnellement actives après la naissance des enfants et, ainsi, éviter qu'elles sortent du marché du travail. Les membres de cette coalition avaient commandité et produit nombre de recherches scientifiques démontrant la véracité de cette argumentation, notamment en ce qui concernait les structures d'accueil extra-familial. Pour les acteurs libéraux, l'élargissement de la politique familiale apparaissait, du coup, comme une solution idoine au problème de la main-d'œuvre qualifiée, justifiant aussi un engagement étatique, dans la mesure où il visait à élargir l'éventail du choix individuel (poursuivre une carrière et avoir des enfants) pour les femmes. Depuis le changement de coalition des acteurs libéraux, la coalition pour une politique familiale égalitaire est très clairement majoritaire en Suisse, et ce à tous les niveaux de l'État. La politique familiale helvétique est, aujourd'hui, clairement inspirée par ce système de croyance. Un changement politique majeur s'est donc produit, dont on peut assumer qu'il est relativement stable pour les années à venir.

La force des idées : la notion d'apprentissage

Avant de conclure sur l'approche par les idées, il convient de souligner que l'une de leurs spécificités consiste en la notion d'apprentissage*, mise en avant par nombre d'entre elles comme source autonome de changement des politiques publiques. Dans la mesure où toutes ces approches insistent sur le rôle des idées dans la conduite des politiques publiques, elles impliquent que le changement des politiques publiques peut-être le résultat, entre autres, de processus purement cognitifs, c'est-à-dire lorsque les acteurs changent leurs idées par eux-mêmes.

À la suite des travaux de Hugh Heclo (1974), les approches par les idées considèrent que les acteurs ne poursuivent pas uniquement des stratégies de pouvoir, mais sont engagés en même temps dans des processus collectifs de construction d'une meilleure compréhension de la réalité

dont la complexité leur échappe. Les acteurs politiques formulent des explications du réel, testent celles-ci et en tirent des leçons. Le fait de se mouvoir dans un contexte d'incertitude les oblige donc à « apprendre », c'est-à-dire à constamment se remettre en question et à adapter des certitudes apparentes à des résultats empiriques nouveaux. Pour reprendre la formulation d'Heclo (1974, p. 305), l'apprentissage représente un changement de politique publique selon les modalités d'un désarroi collectif (collective puzzlement), qui échappent d'une certaine façon aux conflits d'intérêts et aux luttes de pouvoir. Les approches par les idées – certaines plus que d'autres – conçoivent donc le rôle de l'apprentissage dans la conduite des politiques publiques. Dans ce sens, elles soulignent aussi le rôle des experts ainsi que des évaluations scientifiques dans la conduite des politiques publiques, qui apparaissent en effet comme des acteurs et des éléments clés de l'apprentissage.

Il faut souligner que dans une telle vision, l'apprentissage apparaît essentiellement comme une activité instrumentale, le but étant d'atteindre plus efficacement les objectifs d'une politique. Ce but peut être atteint par deux types d'apprentissage, qu'il est donc utile de distinguer (Sabatier & Schlager 2000, p. 211): l'apprentissage concernant le contenu des politiques publiques et l'apprentissage politique portant sur les moyens susceptibles de mieux imposer une politique. Tandis que le premier concerne l'acquisition de connaissances pour mieux comprendre le problème sur lequel intervient une politique, le deuxième renvoie plutôt à la recherche de ressources pour accroître le pouvoir de ceux qui réalisent cette politique. Il est clair que ces deux types d'apprentissage sont fortement liés. En effet, le pouvoir d'une organisation – ou d'une coalition – dépend fortement du soutien qu'elle réussit à générer pour la politique qu'elle défend. Il faut que celle-ci soit convaincante en ce qu'elle traite efficacement les problèmes posés. Mais l'inverse est aussi vrai : plus une organisation est puissante, plus elle a des chances de réussir à imposer la vision du monde qui lui est propre. On retrouve, encore une fois, la double dimension idéelle et structurelle du pouvoir. Ou, pour le dire avec Karl Deutsch (1963, p. 111) : le pouvoir est aussi la capacité d'un acteur à ne pas devoir apprendre.

Les approches par les idées ont en commun de considérer que pour comprendre la conduite des politiques publiques, il faut resituer les jeux d'acteurs auxquels celle-ci donne lieu « dans un processus plus vaste (et plus complexe) par lequel ils vont participer à la construction de cadres cognitifs et normatifs constituant un niveau pertinent pour comprendre l'action publique » (Muller 2005, p. 155). L'hypothèse de base commune aux approches exposées dans ce chapitre est donc que les conflits et tensions qui structurent la conduite des politiques publiques renvoient à des idées défendues et des matrices cognitives intériorisées par les acteurs plutôt qu'à des intérêts matériels qu'ils chercheraient à protéger ou à maximiser. En ce qui concerne l'image du changement qu'elles construisent, les approches par les idées distinguent généralement les « changements majeurs » caractérisés par le remplacement pur et simple du cadre idéel d'une politique publique par un autre, des « changements mineurs » caractérisés, eux, par des adaptations ou des élaborations du cadre idéel d'une politique publique, tout en laissant ses traits principaux intacts. Pour saisir le changement, l'analyste des politiques publiques doit donc retracer et qualifier l'évolution du cadre cognitif qui structure ces politiques.

En dépit de ces similitudes, les différentes approches exposées dans ce chapitre montrent aussi des distinctions assez importantes. Ces distinctions se situent notamment quant à l'importance accordée aux facteurs non-cognitifs – à côté de facteurs cognitifs – pour appréhender les politiques publiques. C'est cette distinction-là qui a guidé l'ordre dans lequel nous avons exposé les différentes approches, suivant en cela Sabatier et Schlager (2000). Ainsi, les concepts de paradigme et de récit mettent en avant principalement les aspects cognitifs pour appréhender la conduite des politiques publiques, tandis que les acteurs et leurs stratégies passent plutôt au second plan. L'approche par les référentiels, et surtout l'approche par les coalitions de cause, en revanche, sont plus explicites sur le rôle des acteurs, leurs interactions ainsi que sur l'influence du cadre global dans lequel ceux-ci agissent.

À notre avis, il n'est pas utile de porter un jugement global sur la qualité de ces différentes approches, comme ont tenté de le faire par exemple Sabatier et Schlager (2000). C'est plutôt en fonction de la question de recherche qu'il pose que l'analyste devra choisir lequel de ces concepts, en fonction des forces et faiblesses spécifiques, sera plus à même de structurer convenablement la réflexion. Le concept de paradigme permet de focaliser

surtout sur la structuration et la cohérence interne des systèmes de sens qui guident une politique publique, avec le but notamment d'identifier les moments à partir desquels les incohérences avec la réalité deviennent telles qu'elles mènent à l'effondrement d'un paradigme. Le concept de récit des politiques publiques met l'accent sur le « pouvoir des idées » en tant que telles, c'est-à-dire sur l'aspect performatif des arguments et du discours associés à une politique publique et volontairement construites par ses promoteurs afin de créer du soutien. Cet aspect-là est assez absent dans l'approche par les référentiels ou dans l'approche par les coalitions de cause qui, elles, se focalisent plutôt sur le rôle et les stratégies d'acteurs dans la construction des cadres cognitifs guidant les politiques publiques. Mais tandis que l'ACF est plus explicite sur les facteurs qui structurent les interactions entre ces acteurs, l'approche par les référentiels conceptualise mieux les liens entre les secteurs et le cadre plus large dans lequel ceux-ci s'insèrent et qui structurent les dynamiques sectorielles.

Si nous pensons en effet qu'il n'y a pas *une* meilleure approche des politiques publiques par les idées, il est cependant très clair que, pris ensemble, les auteurs qui se sont focalisés sur la dimension cognitive de la conduite des politiques publiques ont contribué à élargir cette perspective de façon importante. Ils ont en effet identifié, opérationnalisé et investigué l'influence d'une nouvelle variable importante – les idées – et ont montré que, à côté des intérêts et des institutions, elle est susceptible de structurer la conduite et le changement des politiques publiques de façon autonome.



Conclusion

Cadres théoriques et approches croisées

Cette partie avait pour but de présenter ce que nous avons appelé les approches intégrées des politiques publiques - intégrées dans la mesure où elles ne reposent pas, comme c'est le cas de l'approche séquentielle, sur un découpage de la conduite des politiques publiques en différentes phases qui auraient leurs logiques propres. Les approches intégrées visent à mettre en évidence les mécanismes de causalités sous-jacentes à l'ensemble du processus de politique publique. Nous avons postulé, essentiellement à des fins pédagogiques et de présentation, que ces approches intégrées peuvent être regroupées selon la variable explicative à qui le plus de poids est donnée : les intérêts (et les choix des acteurs qui résultent de la poursuite de ceux-ci), les institutions (et leurs effets qui dépassent la conscience des acteurs) ou encore les idées (et le travail intellectuel accompli sur celles-ci). Autour de ces différentes entrées se sont constituées des traditions de recherche, avec leurs propres notions, méthodes et théories sous-jacentes. Ces cadres aident à mettre de l'ordre dans le réel. Ils permettent d'identifier les variables pertinentes, les faits à retenir, à mettre du lien entre différents aspects des politiques étudiées. Surtout, ils autorisent à rechercher les facteurs explicatifs de la situation analysée, à rendre compte des facteurs susceptibles d'expliquer pourquoi les décisions sont prises, pourquoi un cours particulier de l'action publique est retenu. Ces cadres ont constitué de ce fait des possibilités d'accumulation de travaux, mais aussi de raffinement théorique, qui ont permis d'élaborer des cadres pertinents d'analyse. En même temps, ces approches intégrées comportent aussi des lacunes et insuffisances.

Le risque du cloisonnement théorique

Attirant l'attention sur certaines variables (intérêts, institutions ou idées), elles négligent la validité d'autres perspectives. Elles comportent dès lors le risque de se focaliser sur un ensemble de causes aux dépens des autres. Pour expliquer certains phénomènes sociaux, ces différentes approches peuvent ainsi ne proposer que des explications limitées, sans suffisamment prendre en compte les résultats des approches concurrentes. On peut en donner deux exemples.

Dans un article consacré à la diffusion différentielle des politiques keynésiennes au cours des années 1930, Hall (2000) montre que les explications diffèrent grandement, en fonction de la variable explicative privilégiée. Une explication en terme d'intérêt et de choix rationnel voit ces politiques comme le résultat d'alliances entre deux classes aux intérêts jusque-là nettement différenciés (les ouvriers et les agriculteurs); les pays qui ont eu le plus de retard dans l'adoption des politiques keynésiennes sont les pays pour lesquels cette alliance était la plus difficile (la Grande-Bretagne, en raison de la faiblesse des agriculteurs, la France, où il faut attendre le Front populaire). Les explications en termes d'institutions attirent l'attention sur l'importance des structures nationales. Si, en Suède, l'adoption de politiques keynésiennes est en partie l'héritage de politiques passées (notamment en matière de grands équipements), en Grande-Bretagne, au contraire, il y a une plus grande réticence, en raison à la fois de l'importance du Trésor britannique dans les structures décisionnelles et de la déconnexion entre assurance chômage et travaux d'équipement. Enfin, les explications valorisant les idées mettent en avant la réception différentielle des idées keynésiennes selon le mode de fonctionnement des universités (certaines étant plus hiérarchiques que d'autres, et donc moins ouvertes aux nouvelles idées) et du discours politique dominant. Bruno Palier et Yves Surel (2005, p. 8-9) donnent un second exemple : l'adoption des politiques monétaires européennes. Certaines explications privilégient une logique d'intérêts, en se centrant notamment sur les préférences des États-membres et les négociations politiques au sommet, notamment entre la France et l'Allemagne. D'autres attirent l'attention sur les éléments d'héritage institutionnel, en insistant sur les effets du choix initial du système monétaire européen pour façonner le cours ultérieur de l'intégration monétaire. Enfin, une troisième perspective insiste sur la

diffusion des idées monétaristes comme substrat de l'acceptation d'une banque centrale européenne indépendante du pouvoir politique.

Les approches intégrées comportent ainsi un risque certain de cloisonnement. En effet, les explications avancées ont souvent tendance à se fermer sur elles-mêmes, à dialoguer faiblement, et plutôt à se centrer sur les variables identifiées *a priori* comme étant primordiales. En témoigne l'éternel débat sur la question du lien entre intérêts et idées (voir Braun 1999a). D'un côté, les auteurs qui se placent dans la tradition de recherche du choix rationnel tendent à considérer que les idées sont simplement l'expression plus ou moins complexe de préférences matérielles. Pour eux, les intérêts restent la seule variable explicative pertinente. De l'autre côté, les tenants des approches par les idées tendent à nier le caractère exogène des intérêts. En invoquant les prémisses de la sociologie cognitive (Berger & Luckmann 1986), ils argumentent que toute réalité sociale est une réalité perçue et que, partant, les préférences matérielles des acteurs se constituent nécessairement à travers des filtres cognitifs. Ainsi, ce seraient les idées qui expliquent les intérêts et non l'inverse.

Articuler les variables indépendantes

Force est cependant de constater des tentatives pour dépasser cette tendance au cloisonnement théorique. Un certain nombre de travaux se situent en effet au croisement de plusieurs de ces entrées, et on peut suivre Hall quand il souligne que c'est « à la marge de chacune de ces approches, à l'interface des unes avec les autres, que prennent place les développements intellectuels les plus stimulants » (2000, p. 77). On peut noter, grosso modo, deux manières de procéder.

Complexifier le modèle théorique initial

Une première stratégie a consisté à complexifier le modèle théorique initial pour y intégrer, de façon conceptuellement consistante et explicite, les effets d'autres variables explicatives. Dans ce sens, le développement de l'institutionnalisme sociologique peut être considéré comme une tentative de clarifier l'articulation des idées et des intérêts. Plus précisément, le concept de culture tel qu'il est utilisé par les institutionnalistes sociologiques incarne des scripts cognitifs qui, en revêtant une épaisseur

historique, s'imposent aux acteurs et structurent leurs préférences (matérielles). L'institutionnalisme sociologique propose donc une articulation explicite des trois « i » : avec le temps, les idées deviennent institutions qui, à leur tour, forment les intérêts des acteurs. De nombreux travaux placés sous la bannière de l'institutionnalisme sociologique traversent donc allégrement cette frontière entre variables indépendantes. Leurs définitions de ce que sont les institutions (c'est-à-dire des règles formelles et informelles, des idées, des habitudes, mais aussi des symboles) ne distinguent pas véritablement entre institutions et idées. Dès lors, cette dichotomie n'a pas pour eux grande pertinence.

On peut également noter, notamment du côté des auteurs qui ont adopté les approches par les idées, certains efforts pour mieux tenir compte du rôle que peuvent jouer les intérêts et les institutions, à côté des idées. À titre d'illustration, on peut citer tout d'abord, les développements proposés par Peter Hall qui, dans son ouvrage portant sur les politiques économiques en France et en Grande-Bretagne (Hall 1986), reconnaît la nécessité de tenir compte à la fois des idées et des institutions dans l'explication des politiques économiques. Hall explique par exemple qu'un cheminot allemand a intérêt à demander une augmentation limitée de salaire en cas d'inflation parce qu'il sait que les autres organisations syndicales feront de même (l'organisation syndicale rend toute autre stratégie coûteuse), tandis que le cheminot anglais ne peut être certain que les autres composantes syndicales s'en tiendront à une augmentation modérée des salaires et il a donc intérêt à demander une augmentation au-delà des normes nationales. Autrement dit, « la perception de l'intérêt semble être profondément déterminée par la position organisationnelle » (Hall 1986, p. 278). Mais il peut exister des idées, tels que le monétarisme ou le keynésianisme, dont l'origine est exogène aux institutions (c'est-à-dire que leur origine et les raisons pour lesquelles certains individus les adoptent ne peuvent être expliquées par les positions organisationnelles). C'est plutôt la diffusion de ces idées qui est structurée par les institutions (« les idées ne sont peut-être pas créées par les organisations mais elles sont certainement disséminées par elles », 1986, p. 278). C'est une perspective qu'il systématisera dans ses travaux ultérieurs sur l'adoption des politiques keynésiennes dans l'après Seconde Guerre mondiale (Hall 1989). Des variables institutionnelles telles que la structure interne des relations au sein de l'État (place des experts indépendants, positionnement de la banque centrale) mais aussi

la structure des relations avec la société civile (relations existantes entre État et marchés financiers) ont considérablement contribué à façonner dans chacun des pays l'adoption des politiques keynésiennes. Récemment, cette tentative de mieux combiner rôle des institutions et poids des idées a trouvé des formulations dans ce qui a pu être appelé – les chercheurs n'étant jamais avares de nouveaux concepts – l'institutionnalisme constructiviste (constructivist institutionalism, Hay 2006), l'institutionnalisme discursif (discursive institutionalism, Schmidt, 2006) ou encore l'institutionnalisme politique (Smyrl et al. 2005). Malgré des dénominations différentes, ces différents prolongements des travaux institutionnalistes visent à mieux rendre compte des dynamiques de changement, en intégrant, d'une part, les capacités stratégiques des acteurs, et d'autre part, le poids autonome des idées dans la décision politique.

Un autre effort important de développement conceptuel afin de mieux articuler les trois « i » a été fourni par les auteurs de l'Advocacy Coalition Framework. Dans des révisions successives de leur approche (Sabatier 1998; Sabatier & Weible 2007b), ils ont en effet été amenés à mieux spécifier l'influence des intérêts et des institutions. Ils ont notamment révisé le modèle conceptuel des coalitions de cause pour y intégrer les réflexions sur le difficile avènement de l'action collective proposées par les théories du choix rationnel. Le nouveau modèle des coalitions de cause reste fidèle à la prémisse selon laquelle les coalitions de cause se forment en fonction de systèmes de croyances communs. En revanche, il spécifie que ces coalitions émergent et se maintiennent en tant qu'acteur collectif à condition seulement de dépasser le problème du « ticket gratuit » (Sabatier & Weible 2007, p. 196-198). Cela permet, du coup, de poser un certain nombre de nouvelles questions, comme par exemple celle de la redistribution des bénéfices entre les membres d'une coalition de cause, après que celle-ci a pu infléchir un programme d'action étatique. D'autres révisions ont concerné la systématisation de la réflexion sur les caractéristiques institutionnelles qui, en fournissant une « structure des opportunités d'action » (Sabatier & Weible 2007, p. 199-204), sont susceptibles de structurer la compétition entre différentes coalitions de cause et d'influencer ainsi le processus de changement dans un sous-système de politique publique donné. Il faut noter que la systématisation de la réflexion sur les variables institutionnelles a ajouté une nouvelle valeur comparative à l'approche par les coalitions de cause. Ainsi, le modèle révisé permet de poser des

questions précises sur les différences institutionnelles nationales et leur influence sur le processus de changement des politiques publiques.

Cette meilleure articulation des variables indépendantes par le biais d'une complexification des modèles théoriques n'est pourtant pas aisée, tant il est vrai que la combinaison des apports de différentes théories court un double risque. Le premier est celui de la non-parcimonie : en complexifiant le modèle explicatif, on risque d'ajouter des variables au risque de faire perdre à son modèle ses qualités de modélisation et prédiction. Le second est celui du manque de cohérence interne : en multipliant les éléments d'explication, on risque de perdre la cohérence du cadre théorique, au point de produire une explication susceptible de se contredire. La frontière est étroite entre l'ouverture théorique et le syncrétisme. C'est généralement aussi la raison invoquée par les auteurs qui s'inspirent des théoriques du choix rationnel pour ne pas intégrer d'autres variables explicatives dans leurs modèles. La seule ouverture qui peut être notée dans ce cadre a été d'admettre qu'il existe divers aspects contextuels qui restreignent l'éventail des choix – argument défendu par l'institutionnalisme du choix rationnel. Même si le fait d'introduire la notion d'institution dans les théories du choix rationnel a permis à celles-ci de faire un pas vers une variété plus grande des explications avancées, il n'en demeure pas moins que l'acteur individuel et rationnel qui cherche à maximiser ses intérêts reste le postulat de base de ces travaux. Contrairement aux approches institutionnalistes ou encore les approches par les idées, les approches des politiques publiques par les intérêts semblent donc le plus se refuser à cet effort théorique d'améliorer l'articulation des trois variables explicatives.

Les trois « i » comme entrées différentes

Une seconde option consiste moins à construire un cadre théorique unifié que d'aborder les trois « i » comme des entrées différentes pour expliquer l'action publique (et plus largement l'action politique). Autrement dit, il s'agit moins d'associer chacun de ces « i » à une tradition de recherche cohérente et bien identifiée que de les considérer comme des entrées permettant d'expliquer une facette de la réalité sociale. C'est une position bien exprimée par Hugh Heclo (1993, p. 379) : « On peut reconnaître que les intérêts, les idées et les institutions ont, fondamentalement, des effets, sans se forcer à choisir lequel de ces trois facteurs doit précéder

les autres dans l'analyse (et à choisir par là même une école de pensée préférée) ». Ce qui est alors proposé, c'est d'envisager comment les idées, institutions et intérêts sont reliés et codépendants. Heclo présente plusieurs perspectives qui permettent de montrer les relations complexes entre ces trois variables : les intérêts individuels des acteurs peuvent produire des paradoxes de l'action collective, ce qui conduit même des individus égoïstes à se doter d'institutions pour faciliter leurs échanges ; les choix individuels basés sur des intérêts sont inscrits dans des structures institutionnelles qui favorisent certaines options plutôt que d'autres ; plus, les intérêts peuvent même être prédéfinis par les contextes institutionnels et culturels spécifiques, les raisonnements des acteurs étant en effet marqués par des significations héritées que portent les institutions ; les institutions peuvent enfin fournir des moyens pour changer les intérêts (par exemple, en instituant des procédures délibératives, qui constituent des cadres dans lesquels les acteurs dialoguent et sont susceptibles de modifier leurs perceptions des événements).



Conclusion générale

Si on peut considérer que, de façon générale, les politiques publiques sont les moyens par lesquels l'État agit sur la société, l'analyse des politiques publiques n'est rien d'autre que la science de « l'État en action » pour reprendre la formule de Jobert et Muller (1987). Dans ce sens, l'analyse des politiques publiques est aussi une contribution à l'étude du phénomène étatique et, plus largement, du pouvoir politique. Les travaux examinant la conduite des politiques publiques dans des domaines les plus divers ont révélé un certain nombre de mécanismes qui, aujourd'hui, font figure d'acquis transversaux solidement installés dans l'analyse du pouvoir politique. L'apport le plus significatif de l'analyse des politiques publiques consiste notamment à avoir contribué à décomposer les relations entre l'État et la société pour montrer les imbrications mutuelles. Ainsi, cette analyse a montré que les « problèmes publics » sur lesquels l'État est appelé à intervenir ne vont pas de soi. Ces problèmes sont plutôt le résultat d'un processus de construction sociale auquel participe une multiplicité d'acteurs engagés dans une série de conflits pour imposer une certaine vision du problème et « naturaliser » ainsi les solutions envisageables. On peut aussi mentionner les études sur la mise en œuvre des décisions, montrant que celle-ci n'est pas une simple question d'application ; c'est un processus aux ouvertures multiples, que les acteurs sociaux peuvent utiliser pour transformer la volonté du législateur lors de son énonciation sur le terrain. Ces apports, mais également l'attention portée aux concurrences interorganisationnelles, aux prismes institutionnels et, plus généralement à l'action publique comme « construction collective d'acteurs en interaction », pour reprendre la formule de Patrick Hassenteufel (2008), constituent des acquis incontestables de ce regard porté sur l'action des gouvernements.

Le développement de l'analyse des politiques publiques a fait écho à l'expansion de l'État ainsi qu'à ses transformations. Aujourd'hui, les enjeux relatifs à la prolifération d'acteurs dans l'espace public, aux nouveaux modes de gouvernement – moins autoritaires – des conduites sociales constituent des défis importants de l'analyse des politiques publiques. Dans différents

pays occidentaux, se sont mis en place de nouvelles formes de gouvernance, reposant sur l'usage de la coordination entre de multiples acteurs publics et privés. Le « gouvernement par contrat », pour la France et les pays latins, ou les « *multi-agency partnerships* » (partenariats multi-agences) pour les pays anglo-saxons constituent les emblèmes de cette redéfinition de l'action publique. De nouveaux modes de pilotage de l'action publique, appuyés sur l'audit et la délégation, se mettent également en place. L'une des tendances générales de ces trente dernières années est la constante redéfinition de la frontière entre public et privé, en ce qui concerne le domaine légitime d'intervention des pouvoirs publics. Cette frontière est en constante recomposition, ce que traduisent notamment les changements des logiques d'intervention étatique en matière de régulation des marchés. La réaction des États à l'éclatement de la crise financière à l'automne 2008 donne une illustration emblématique de cette redéfinition du périmètre d'action de l'État. Les interventions ne concernent pas seulement les aides aux banques et assurances en difficulté ou le desserrement de la politique monétaire. Dans la foulée des programmes de relance économique, on constate l'expansion de l'activité étatique dans les domaines aussi divers que l'industrie automobile, les infrastructures, le soutien aux énergies renouvelables ou même les politiques sociales. Une fois mis en place, ces divers programmes laisseront des traces au-delà de la durée de la crise, transformant par là les secteurs concernés de façon durable. Les prochaines décennies vont être caractérisées par la mise en œuvre des programmes décidés aujourd'hui dans l'urgence. C'est donc une illustration assez parlante de l'argument développé par Baumgartner et Jones selon lequel le changement des politiques publiques est le fait de moments d'explosion (« change comes in bursts ») dans lesquels l'équilibre du système politique est ponctué (Jones & Baumgartner 2005, p. 19).

Plus que jamais, l'analyse des politiques publiques continue à être d'actualité. La présentation, tout au long de cet ouvrage, des questionnements de recherche ainsi que des concepts les plus importants proposés par les différents travaux de la discipline, poursuit l'objectif d'équiper le lecteur intéressé d'une boîte à outils conceptuelle permettant de formuler des questions de recherche précises pour appréhender les diverses facettes de l'État en action. Ce but pédagogique est cependant compliqué par la diversité des angles d'attaque et des référents théoriques qui caractérisent les travaux conduits en matière d'analyse des politiques publiques et

que nous avons soulevée à maintes reprises. On est loin, en analyse des politiques publiques, d'un cadre théorique intégré ou unique qu'il s'agirait simplement d'« apprendre ». Même si certains peuvent le déplorer, nous pensons que cette diversité conceptuelle est la richesse qui fait la force de l'analyse des politiques publiques. La connaissance des différentes approches existantes est donc cruciale, à la fois pour maîtriser les concepts disponibles, mais aussi pour pouvoir lier son propre travail aux discussions générales. Connaître ces approches, c'est éviter d'inventer la roue à chaque fois, danger constant qui guette l'analyste absorbé par des politiques publiques spécifiques nécessitant un savoir spécialisé. Pour l'analyste des politiques publiques, le développement d'un questionnement pertinent et d'une démarche de recherche rigoureuse n'est cependant pas une simple application docile de concepts existants. Plutôt, c'est toujours un acte de créativité qui se joue à l'intersection de la réflexion conceptuelle et de la connaissance empirique de l'objet étudié. Les cadres théoriques présentés aident le chercheur à formuler ses questions et proposer des grilles rigoureuses d'interprétation du réel. Ils ne constituent pas des dogmes dans lesquels doivent s'enfermer les chercheurs.



- Allison G. & Halperin M. (1972), « Bureaucratic politics : a paradigm and some policy implications », *World Politics*, 24, pp. 40-79.
- Allison G. & Zelikow Ph. (1999), *Essence of decision*, New York, Longman (2^{nde} ed.).
- Arthur W. B. (1994), *Increasing returns and path dependence in the economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Bachrach P. & Baratz M. (1962), « Two faces of power », *The American political science Review*, 56(4), pp. 947-952.
- Bardach E. (1977), The implementation game: what happens after a bill becomes a law, Cambridge, MIT Press.
- Barthe Y. (2006), Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires, Paris, Economica.
- Baumgartner F. (2001), « Political Agendas », in N. J. Smelser & P. B. Baltes (eds), *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences : Political Science*, New York : Elsevier Science, pp. 288-90.
- Baumgartner F. & Jones B. (1993), *Agendas and instability in american politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Benz A. & Eberlein B. (1999), « The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance », *Journal of European Public Policy*, 6(2), pp. 329-348.
- Benz A., Scharpf F. W. & Zintl R. (1992), *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt : Campus.
- Berger P.L. & Luckmann Th. (1986), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klinsieck.
- Bergeron H. & Kopp P. (2002), « Policy paradigms, ideas and interests: the case of the french public health policy towards drug abuse », *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 382(July), pp. 37-48.
- Birkland T. (1997), After disaster. Agenda setting, public policy and focusing event, Washington, Georgetown University Press.

- Birkland T. (2005), An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making, Armonk, New York, M.E. Sharpe.
- Braun D. (1999a), «Interests or ideas? An overview of ideational concepts in public policy research », in D. Braun & A. Busch (eds), *Public policy and political ideas*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 11-49.
- Braun D. (1999b), *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft.* Eine kritische Einführung, Opladen, Leske + Budrich.
- Braun D. (2006), « Between market-preserving federalism and intergovernmental coordination: the case of Australia », *Swiss political science review*, 12(2), pp. 1-36.
- Cobb R. & Elder C. (1983), *Participation in american politics: the dynamics of agenda building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press (2nd ed.).
- Cobb R. & Ross M. (1997), « Agenda setting and the denial of agenda access: key concepts », in R. Cobb & M. H. Ross (eds), *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition*, Lawrence, University Press of Kansas, pp. 3-23.
- Cohen M., March J. & Olsen J. (1972), « A garbage can model of organizational choice », *Administrative science quarterly*, 17(March), pp. 1-25.
- Crenson M. (1971), *The Un-Politics of Air Pollution : A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Cunningham G. (1963), « Policy and practice », *Public Administration*, 41, pp. 229-238.
- Dahl R. (1957), « The concept of power », *Behavioral science*, 2, pp. 201-215.
- Deutsch K. (1963), *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control.* New York/London, The Free Press.
- Dobbin F. (1999), « A market ist a market is a market? Institutional conditions for the construction of market mechanisms », *Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Diskussion*, 9(27), pp. 53-72.
- Downs A. (1957), An Economic Theory of Democracy, New York, Harper & Row.
- Dubois V. (2003), La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère, Paris, Economica (2° éd.).

Dunleavy P. (1986), « Explaining the privatization boom: public choice versus radical approaches », *Public Administration*, 64, pp. 13-34.

- Dunleavy P. (1991), Democracy, Bureaucracy and Public Choice, London, Harvester Wheatsheaf.
- Dupuy F. & Thoenig J.-C. (1983), *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin.
- Duran P. (2004), « Genèse de l'analyse des politiques publiques », in L. Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 232-242.
- Duran P. & Thoenig J.-C. (1996) « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46(4), pp. 580-623.
- Dye Th. (2002), *Understanding public policy*, Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall ($10^{\rm e}$ éd.).
- Etzioni A. (1967), « Mixed scanning: a third approach to decision making », *Public Administration Review*, 27, pp. 385-392.
- Evans P. B., Rueschemeyer D. & Skocpol T. (eds), (1985), *Bringing the State back in*. New York, Cambridge University Press
- Favre P. (dir.), (1992), Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987), Paris, L'Harmattan.
- Friedberg E. (1993), Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée, Paris, Seuil.
- Garraud Ph. (1990), « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », L'Année sociologique, 40, pp. 17-41.
- Garraud Ph. (2000), *Le chômage et l'action publique. Le bricolage institu*tionnalisé, Paris, L'Harmattan.
- Gaudin J.-P. (1999), Gouverner par contrat. L'action publique en question. Paris, Presses de sciences po.
- Goggin M., Lester J., O'Toole L. & Bowman A. (1990), *Implementation theory and practice: a third generation*, Scott Foresman and Co.
- Grossman E. & Saurugger S. (2006), Les groupes d'intérêts. Action collective et stratégies de représentation, Paris, Armand Colin.
- Guiraudon V. (2003), « The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach », *Journal of European Public Policy*, 10(2), pp. 263-282.

- Gusfield J. (1981), *The culture of public problems : drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, Chicago University Press.
- Hall P. (1986), Governing the economy, Oxford, Oxford University Press.
- Hall P. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning and the State. The case of economic policy making in Britain », *Comparative Politics*, 25(April), pp. 275-296.
- Hall P. (ed.), (1989), *The Political Power of Economic Ideas : Keynesianism across Nations*; Princeton (N.J.), Princeton University Press.
- Hall P. & Taylor R. (1997), « La science politique et les trois néo-institution-nalismes », *Revue française de science politique*, 47(3-4), pp. 469-496.
- Hall P. & Soskice D. (2002-2003), « Les variétés du capitalisme », *L'année de la régulation*, Presse de science Po, 6, pp. 47-128.
- Hanf K. (1978), « Introduction », in K. Hanf & F. Scharpf (eds), Interorganizational policy making, London, Sage, pp. 1-15.
- Hargrove E. C. (1975), *The missing link*, Washington, The Urban Institute.
- Hassenteufel P. (2008), Sociologie politique de l'action publique, Paris, Armand Colin.
- Hay C. (2006), « Constructivist institutionalism », in R. A. W. Rhodes, S. Binder & B. Rockman (eds), *The Oxford Handbook of political insti*tutions, Oxford, Oxford University Press, pp. 56-74.
- Hay C. & Wincott D. (1998), « Structure, agency and historical institutionalism », *Political Studies*, 46 (5), pp. 951-957.
- Heclo H. (1974), Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to income Maintenance, New Haven, Yale University Press.
- Heclo H. (1978), « Issue Networks and the Executive Establishment », in A. King (ed.), *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute, pp. 87-124.
- Hill M. & Hupe P. (2002), *Implementing public public : governance in theory and in practice*, London, Sage.
- Hull C. & Hjern B. (1982), "Helping Small Firms Grow: An Implementation Analysis of Small Firm Assistance Structure", European Journal of Political Research, 10, pp. 187-198.
- Ikenberry G. J. (1994), « History's heavy hand : institutions and the politics of the state », manuscript non publié.

Immergut E. (1992), « The rules of the game: the logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden », in S. Steinmo, S. K. Thelen & F. Longstreth (eds), *Structuring politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 57-89.

- Jenkins-Smith H. & Sabatier P. (1993), «The study of public policy processes », in P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (eds), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder (Co), Westview, pp 1-12.
- Jobert B. (1985), « L'État en action. L'apport des politiques publiques », Revue française de science politique, 35(4), pp. 654-652.
- Jobert B. & Muller P. (1987), L'État en action, Paris, PUF.
- John P. (1998), *Analysing public policy*, London-New York, Critical Political Studies.
- John P. (2003), « Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punciations: using evolutionary theory to explain policy change », *Policy Studies Journal*, 31(4), pp. 481-498.
- Jones C. O. (1970), *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Duxbury Press.
- Jones B. & Baumgartner F. (2005), *The politics of attention. How government prioritizes problems*, Chicago, Chicago University Press.
- Kay A. (2003), « Path dependency and the CAP », *Journal of European Public Policy*, 10(3) June, pp. 405–420.
- Kay A. (2005), « A critique of the concept of path dependency in policy studies », *Public Administration*, 83(3), pp. 553-571.
- King G., Keohane R. & Verba S. (1994), *Designing social inquiry. Scientific inference in qualitative research*. Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Kingdon J. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins (2^{nde} ed.).
- Kiser E. (1999), « Comparing varieties of agency theory in economics, political science and sociology: an illustration from state policy implementation », *Sociological theory*, 17(2), pp. 146-170.
- Kübler D. (2007), « Understanding the recent expansion of Swiss family policy : an idea-centred approach », *Journal of social policy*, 36(2), pp. 217-237.

- Kuhn T. (1983), Structure des révolutions scientifiques, Paris, Flammarion.
- Lane J.-E. (ed.), (1997), Public sector reform. Rationale, trends and problems. London, Sage.
- Lascoumes P. (1995), « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue française de science politique*, 45(3), pp. 396-419.
- Lascoumes P. & Le Galès P. (2007), Sociologie de l'action publique, Paris, Armand Colin.
- Laver M. & Schofield N. (1990), Multiparty government. The politics of coalition in Europe, Oxford.
- Leca J. (1996), «La gouvernance de la France sous la V^e République : une perspective de sociologie comparative », in F. d'Arcy & L. Rouban (dir.), *De la V^e République à l'Europe. Hommage à J.-L. Quermonne*, Paris, Presses de la FNSP, pp. 329-365.
- Lecours A. (2002), « L'approche néo-institutionnaliste en science : unité ou diversité ? », *Politique et sociétés*, 21(3), pp. 3-19.
- Lerner D. & Lasswell H. (eds), (1951), *The policy sciences*, Stanford, Stanford University Press.
- Lindblom C. (1959), « The science of "muddling through" », *Public Administration Review*, 19(2), pp. 59-78.
- Lindblom Ch. & Woodhouse E. (1993), *The policy-making process*, Prentice Hall.
- Lipsky M. (1980), Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services, New York, Russel Sage Foundation, 1980.
- Lowi Th. (1972), « Four systems of policy, politics and choice », *Public Administration Review*, 4, pp. 298-310.
- Lowi Th. (1987), *La deuxième République des États Unis*, Paris, PUF (trad. fr. 1^{re} éd. 1969).
- Lukes S. (1974), Power: a radical view, London, MacMillan.
- Mach A. (2006), « Associations d'intérêts », in U. Klöti et al. (eds), Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de politique suisse, Zürich, NZZ Verlag, pp. 369-391.
- Maillard, J. de (2004), Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues, Paris, LGDJ.

- Majone G. (1980), « Policies as theories », Omega 8, pp. 151-162.
- Majone G. (1996), « Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions », in R. Goodin & H.-D Klingemann (eds), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, pp. 610-627.
- March J. & Olsen J. (1989), *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, New York, The Free Press.
- Matland R. E. (1995), « Synthesizing the Implementation Literature », *Journal of Public Administration Research and Theory*, (5)2, pp. 145-175.
- Mayntz R. (1978), « Intergovernmental implementation of environmental policy », in K. Hanf & F. Scharpf (eds), *Interorganizational policy making*, London, Sage.
- Mayntz R. (1996), « Politische Steuerung : Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie », in K. von Beyme & C. Offe (eds), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 148-168.
- Mayntz R. & Scharpf F. (1995), « Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus », in R. Mayntz & F. Scharpf (eds), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt, Campus, pp. 39-72.
- Mazey S. & Richardson J. (2005), « Interest groups and EU policy-making: organizational logic and venue shopping », in J. Richardson (ed.), *European Union. Power and policy-making*, London, Routledge (3^e ed.), pp. 247-268.
- Mazmanian D. & Sabatier P. (1983), *Implementation and public policy*, Glenview, Scott, Foresman & Ly.
- Mény Y. & Thoenig J.-C. (1989), Politiques publiques, Paris, PUF.
- Mueller D. (ed.), (1983), *The political economy of growth*, New Haven, Yale University Press.
- Muller P. (1984), Le technocrate et le paysan, Paris, éd. Ouvrières.
- Muller P. (1990), Les politiques publiques, Paris, PUF.
- Muller P. (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in A. Faure et al. (dirs), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 153-181.

- 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), pp. 155-187.
- Muller P. & Surel Y. (2000); « Les approches cognitives des politiques publiques : présentation », *Revue française de science politique*, 50(2), pp. 187-188.
- Musselin C. (1997), « Les universités sont-elles des anarchies organisées ? », dans CURAPP, *Désordres*, PUF, pp. 292-308.
- Musselin C. (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 55(1), pp. 51-71.
- Nelson B. (1984), *Making an issue of child abuse*, Chicago, Chicago University Press.
- Nettl J.P. (1968), « *The State as a Conceptual Variable* », *World Politics*, 20(4), juillet, pp. 559-592.
- Neuenschwander P., Frey K. & Kübler D. (2005), *Die Zukunft der HIV/ Aids-Prävention im Zeitalter der Normalisierung*, Zürich, Institut für Politikwissenschaft.
- Niskanen W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago (II), Aldine-Atherton.
- Olson M. (1978), Logique de l'action collective, Paris, PUF.
- Olson M. (1983), Grandeur et décadence des nations. Croissance économique, stagflation et rigidités sociales, Paris, Bonnes Éditions.
- Ostrom E. (1986), « An Agenda for the Study of Institutions », *Public Choice*, 48(3), pp. 739-777.
- Ostrom E. (2007), « Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework », in P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder (Col.), Westview, pp. 21-64.
- Ostrom E., Gardner R. & Walker J. (1994), *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Padioleau J.-G. (1982), L'État au concret, Paris, PUF, Coll. « Sociologies ».
- Palier B. (2003), « Gouverner le changement des politiques de protection sociale », P. Favre & Y. Schemeil (dir.), *Être gouverné*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 163-179.

Palier B. & Bonoli G. (1999), « Phénomènes de path dependance et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, 49(3), pp. 399-420.

- Palier B. & Surel Y. (2005), « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action», *Revue française de science politique* 55(1), pp. 7-32.
- Papadopoulos Y. (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Parsons W. (1995), Public Policy: Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Cheltenham, Edward Elgar.
- Pierson P. (1994), Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson P. (2004), *Politics in time*, Princeton, Princeton University Press.
- Popper K. (1968), *The logic of scientific discovery*, New York, Harper & Row.
- Powell W & Di Maggio P. (1991), « Introduction », in W. Powell & P. Di Maggio (ed.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 1-40.
- Pressmann J. & Wildavsky A. (1973), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Radaelli C. (2000), « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 50(2), pp. 255-275.
- Richardson J. J. & Jordan G. (1979), *Governing under pressure*, Blackwell Publishers.
- Roché S. (2005), Police de proximité, Paris, Seuil.
- Rochefort D. & Cobb R. (1994), « Problem definition: an emerging perspective », in D. Rochefort & R. Cobb (eds), *The politics of problem definition. Shaping the policy agenda*, Lawrence, Kansas University Press, pp. 1-31.
- Roe E. (1994), *Narrative policy analysis*, Durham, Duke University Press.
- Rose R. & Davis Ph. (1994), *Inheritance in public policy. Change without choice in Britain*, New Haven, Yale University Press.

- Sabatier P. (1986), «Top-down and Bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis », *Journal of Public Policy*, 6, pp. 21-47.
- Sabatier P. (1988), « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, 21, pp. 129-168.
- Sabatier P. (1998), « The advocacy coalition framework: revision and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, 5(1), pp. 98-130.
- Sabatier P. (2007a), « Fostering the development of policy theory », in P. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder (Col.), Westview Press, pp. 321-336.
- Sabatier P. (2007b), « The need for better theories », in P. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder (Col.), Westview, pp. 3-17.
- Sabatier P. (ed.), (2007c), *Theories of the policy process*, Boulder (Co.), Westview Press.
- Sabatier P. & Jenkins-Smith H. (eds), (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder (Co), Westview Press.
- Sabatier P. & Jenkins-Smith H. (1999), «The advocacy coalition framework, an assessment », in P. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder (Co.), Westview Press, pp. 117-166.
- Sabatier P. & Schlager E. (2000), « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50(2), pp. 209-234.
- Sabatier P. & Weible C. (2007), «The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications», in P. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder (Co), Westview Press, pp. 189-222.
- Saetren H. (2005), « Facts and myths about research on public policy implementation: out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant », *Policy Studies Journal*, 33(4), pp. 559-582.
- Saint-Martin D. (2002), « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de "l'investissement dans l'enfance" au Canada et en Grande-Bretagne », *Politique et Sociétés*, 21(3), pp. 41-67.
- Savage S. (2007), Police reform. Forces for change, Oxford, Oxford University Press.

Scharpf F. (1978), « Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefasster Leitfaden », in J. Hesse (ed.), *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Baden-Baden, Nomos, pp. 21-31.

- Scharpf F. (1988), « The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration », *Public Administration*, 66, pp. 239-278.
- Scharpf F. (1997), Games real actors play. Actor-centered institutionalism and policy research, Boulder (Co), Westview.
- Scharpf F. (1999), *Governing in Europe : Effective and democratic?*, Oxford : Oxford University Press.
- Scharpf F. (2001), « Notes toward a theory of multilevel governing in Europe », *Scandinavian political studies*, 24(1), pp. 1-26.
- Scharpf F., Reissert B. & Schnabel F. (1976), Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Kronberg: Scriptor.
- Schmidt V. (2006), « Institutionalism », in C. Hay, M. Lister & D. Marsh (eds), *The state. Theories and issues*, Basingstoke, Palgrave, pp. 98-117.
- Schmitter Ph. (1979), « Still the century of corporatism », in Ph. Schmitter & G. Lehmbruch (eds), *Trends toward corporatist intermediation*, London, Sage.
- Schmitter Ph. & Lehmbruch G. (eds), (1979), *Trends towards corporatist intermediation*. Beverly Hills (Ca), Sage.
- Schulman P. (1975), « Nonincremental Policy Making: Notes Toward an Alternative Paradigm », *The American Political Science Review*, 69(4), pp. 1354-1370.
- Selznick Ph. (1984), TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization, Berkeley, University of California Press (1e éd. 1949).
- Simon H. (1997), *Administrative behavior*, New York, The Free Press (4^e éd.).
- Siné A. (2006), L'ordre budgétaire, Paris, Economica.
- Skocpol T. (1985), « Bringing the state back in : strategies of analysis in current research », P.B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds), *Bringing the State back in*, New York, Cambridge University Press.

- Skocpol T. (1992), Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Smith A. (1999), « Developments in the academic study of public policy in France », *Public Administration*, 77(1), pp. 111-131.
- Smith M. J. (1991), « From policy community to issue network: Salmonella in eggs and the new politics of food », *Public Administration*, 69, pp. 235-255.
- Smith M. (1992), « The agricultural policy community: maintaining a closed relationship », in D. Marsh & R. Rhodes (eds), *Policy networks in British government*, Oxford, Clarendon Press.
- Smyrl M. et al. (2005), « Vers un retour du politique dans le néo-institutionnalisme », *Pôle Sud*, 23, pp. 115-130.
- Soysal Y. (1994), *Limits of citizenship. Migrants and postnational member-ship in Europe*, Chicago, University of Chicago Press.
- Steinmo S., Thelen K. & Longstreth F. (eds), (1992), *Structuring politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Streeck W. & Schmitter Ph. (eds), (1985), *Private Interest Government*, London, Sage.
- Surel Y. (1995), « Les politiques publiques comme paradigmes », in A. Faure et al. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 125-152.
- Thelen K. (2003), « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'Année de la régulation*, 7, pp. 13-43.
- Thelen K. & Steinmo S. (1992), « Historical institutionnalism in comparative politics », in S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (eds), *Structuring politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-32.
- Thoenig J.-C. (1985), « L'analyse des politiques publiques », in J. Leca & M. Grawitz (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, Tome 4, pp. 1-60.
- Weber M. (1972), Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, Mohr.
- Wegemann C. (2005), « Private interest governments are dead: long live private interest governments? Lessons from Swiss cows », Swiss political science review, 11(3), pp. 1-25.

Weible C. & Sabatier P. (2005), « Comparing policy networks : marine protected areas in California », *Policy Studies Journal*, 33, pp. 181-202.

- Weir M., « Ideas and the politics of bounded innovation », in S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (eds), *Structuring politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 188-216.
- Wildavsky A. (1979), Speaking truth to power, Boston, Little Brown.
- Wildavsky A. & Caiden N. (2003), *The new politics of the budgetary process*, Longman Publishers (5^e éd.).
- Winter S. (2003), « Implementation Perspectives: Status and Reconsideration», in B. G. Peters & J. Pierre (eds), *Handbook of Public Administration*, New York/London, Sage, pp. 212-221.
- Zahariadis N. (1996), « Selling british rail. An idea whose time has come? », *Comparative political studies*, 29(4), pp. 400-422.
- Zahariadis N. (2007), « The multiple streams framework. Structure, limitations, prospects », in P. Sabatier (ed.) *Theories of the policy process*, Boulder (col.), Westview Press, pp. 65-92.



- **Agenda :** ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous une forme ou une autre, de la part des autorités publiques.
- **Agenda institutionnel :** ensemble des sujets qui font explicitement l'objet de la prise en compte sérieuse des décideurs.
- **Agenda systémique :** enjeux et problèmes communément perçus par les membres de la communauté politique comme méritant l'attention publique.
- **Agenda setting** (processus de mise à l'agenda): processus par lequel des problèmes entrent dans le champ de connaissance des décideurs et comment ceux-ci mobilisent leurs organisations pour y répondre.
- **Apprentissage :** notion, notamment utilisée dans les approches insistant sur l'importance des idées dans l'action publique, qui désigne les capacités des acteurs à modifier leurs objectifs et leurs instruments d'action en fonction de l'expérience.
- **Biens publics :** biens auxquels l'accès est universel (principe de non-exclusion) et pour lesquels il n'y a pas de rivalité de consommation (principe de non-rivalité).
- Bureau shaping (littéralement embellissement des bureaux): notion utilisée par les auteurs du choix rationnel pour désigner les stratégies poursuivies par les hauts fonctionnaires visant à façonner leur unité administrative pour donner plus d'importance aux fonctions d'Étatmajor et se débarrasser des tâches d'exécution.
- **Behavioralisme :** courant d'analyse très développé dans les années 1950 et 1960 dans la science politique américaine, centré sur l'observation empirique des comportements des agents sociaux. Il s'est notamment opposé au formalisme des approches institutionnalistes des années 1930.

- Choix rationnel: approche selon laquelle tout phénomène social est le résultat d'actions d'individus qui cherchent à maximiser leur utilité personnelle. Cette approche a été utilisée dans de nombreuses recherches de science politique (vote, théorie de la démocratie), dont l'analyse des politiques publiques.
- Coalitions à vocation redistributive (distributive coalitions): notion utilisée par les théoriciens du choix rationnel pour désigner l'action des groupes d'intérêts en quête de rente, c'est-à-dire de bénéfices privés et durables tirés de leur pression sur les pouvoirs publics.
- **Coalition de cause** (*advocacy coalition*): ensemble d'acteurs appartenant à des institutions diverses, partageant un même système de croyances (voir définition) et se coordonnant mutuellement dans le but de promouvoir ce dernier.
- **Communauté de politiques publiques (***policy community***) :** ensemble d'acteurs réunis par des relations durables et institutionnalisées, ainsi que par une vision commune des problèmes.
- Constructivisme: approche générale des phénomènes sociaux qui postule que la réalité existe à partir des interprétations que s'en font les acteurs sociaux. Cette approche insiste dès lors sur le poids des savoirs, des croyances, des idées, plutôt que des intérêts matériels, dans la conduite des politiques publiques.
- Coordination: notion utilisée pour désigner la gestion des interdépendances dans des systèmes de décision conjointe. Selon l'institutionnalisme centré sur les acteurs, cette coordination peut être négative (les acteurs s'ajustent mutuellement par anticipation des vetos d'autrui) ou positive (les acteurs parviennent à traiter collectivement des problèmes tout en réglant la question de la distribution des coûts et bénéfices de l'action collective).
- **Corporatisme :** système de représentation des intérêts dans lequel les unités constituantes sont organisées en un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non compétitives, reconnues par l'État.
- **Décision :** phase de l'action publique au cours de laquelle sont définies des orientations générales et des instruments pour les atteindre.

Déductif : approche des phénomènes sociaux qui se fonde d'abord sur une construction théorique cohérente, que l'on teste sur la réalité empirique. L'activité de modélisation précède l'observation du réel.

- Dépendance au sentier (*path dependency*): notion, utilisée par l'institutionnalisme historique, selon laquelle les modèles de mobilisation politique, les règles du jeu institutionnelles et même les façons de voir le monde vont générer des dynamiques d'auto-renforcement. Plus on avance dans le processus, plus il est difficile de sortir du sentier tracé.
- **Effets retours positifs** (*positive feedbacks*): notion utilisée par Baumgartner et Jones pour comprendre les dynamiques de changement politique; un effet retour positif se produit quand des facteurs de changements différents s'autoalimentent.
- **Effets retours** (*policy feedback*): chez les auteurs institutionnalistes, les effets retours positifs désignent les effets des politiques passées sur le présent (voir dépendance au sentier).
- Entrepreneur de politiques publiques: acteur susceptible d'investir ses ressources pour promouvoir une politique en échange de gains futurs et/ou en raison de croyances spécifiques.
- Équilibre instable ou ponctué (*punctuated equilibrium*): notion mobilisée par Baumgartner et Jones pour caractériser les logiques de changement des politiques américaines. Les politiques alternent de longues périodes de stabilité, associées à des relations réglées entre un nombre limité d'acteurs, et de courtes périodes de changement, qui redéfinissent les cartes et les sujets qui retiennent l'attention des gouvernements.
- Étatisme (*statism*): approche qui fait prévaloir dans l'analyse les capacités d'action des gouvernements: les groupes d'intérêts sont faibles, leurs actions sont encadrées par les règles et structures mises en place par les autorités publiques.
- Événement marquant (*focusing event*): événement soudain qui génère l'attention du public sur certains problèmes publics. Il peut s'agir de catastrophes écologiques, de défaillances de l'action publique (phénomène de corruption, usage excessif de la force).

- Fenêtre d'opportunité (*policy windows*): notion proposée par Kingdon par analogie avec les décollages spatiaux. Dans les politiques publiques, les fenêtres sont des opportunités furtives, pendant lesquelles différents courants (problèmes, solutions et politique) peuvent être couplés, générant alors des changements politiques.
- **Groupes d'intérêts :** organisations ayant une certaine autonomie vis-à-vis du gouvernement et des partis politiques et cherchant à influencer les politiques publiques.
- **Idéal-type :** construction abstraite qui constitue une « épure du réel » (Weber). Cette stylisation est utilisée pour simplifier le réel et faciliter le travail de comparaison et conceptualisation.
- **Incitations individuelles :** notion utilisée par les auteurs du choix rationnel pour désigner les instruments permettant d'orienter les conduites des individus. Ces incitations peuvent être négatives (sanctions) ou positives (rétributions).
- Incrémentalisme: en science, l'incrément désigne une augmentation minimale d'une variable prenant des valeurs discrètes. Par extension, il a été utilisé par Lindblom pour qualifier une pratique décisionnelle qui consiste à modifier à la marge l'existant.
- **Inductif :** notion des phénomènes sociaux qui consiste à construire la théorisation sur l'accumulation d'observations empiriques. La généralisation s'opère à partir de l'observation des cas singuliers.
- **Inertie :** approche qui met en évidence les logiques d'héritage dans les pratiques décisionnelles. Les décideurs héritent (des lois, des programmes d'action, des contraintes budgétaires) plus qu'ils ne choisissent.
- Institutionnalismes: approches qui abordent les phénomènes politiques (et en l'occurrence les politiques publiques) à partir des ensembles de règles, formelles et informelles, qui contraignent l'activité des acteurs sociaux. Cette approche traditionnelle en science politique a été ravivée dans les années 1980.
 - **Vieil institutionnalisme :** approche traditionnelle des systèmes politiques à partir d'une étude formelle des institutions politiques (le parlement, le gouvernement, etc.).

Nouvel institutionnalisme: approche émergeant au milieu des années 1980, qui replace les institutions au cœur de l'analyse en adoptant une lecture large des institutions, c'est-à-dire non seulement les institutions politiques formelles, mais également les règles du jeu, formelles et informelles, qui contraignent les acteurs politiques. Au sein de ce nouvel institutionnalisme, on distingue plusieurs courants, issus de différentes traditions théoriques (institutionnalismes du choix rationnel, historique et sociologique).

Mise en œuvre : processus au cours duquel des acteurs politiques et sociaux sont mobilisés pour réaliser les objectifs d'une politique préalablement définie.

Paradigme de politiques publiques (policy paradigm): inspirée de l'histoire des sciences, cette notion désigne un cadre d'idées et de normes qui spécifie non seulement les buts de la politique et le type d'instruments qui peuvent être mobilisés pour les atteindre, mais aussi la nature même des problèmes qu'ils sont censés traiter.

Pluralisme : approche selon laquelle les décisions publiques sont déterminées par l'influence des groupes d'intérêts (ou groupes sociaux) multiples, fragmentés, concurrents. L'État est dans une position de passivité par rapport à ces intérêts contradictoires.

Point de veto (*veto point*) : lieu qui, dans un système politique, permet l'expression d'un blocage à un projet.

Politique bureaucratique (*bureaucratic politics*): notion forgée par Allison et Halperin pour analyser les relations d'associations et rivalité à l'intérieur des cercles décisionnels. Cette notion a été initialement utilisée pour analyser la politique étrangère américaine mais son champ s'est étendu.

Politique publique : programme d'action, en principe cohérent, propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales

Poubelle (modèle de la) : modèle développé dans les années 1970 par les sociologues des organisations pour rendre compte des processus de décision internes à une organisation, ceux-ci considérés comme le résultat d'ingrédients relativement indépendants, réunis de façon plus ou moins fortuite – à l'instar de déchets dans une poubelle.

Pouvoir : s'entend traditionnellement comme la capacité d'un acteur A d'obtenir de B une action que celui-ci n'aurait pas souhaité réaliser (1^{re} face).

Seconde face : extension de la conception traditionnelle, proposée par Bachrach et Baratz, selon laquelle le pouvoir réside aussi dans la capacité des élites à écarter les sujets gênants de l'agenda.

Troisième face : nouvelle extension de la définition du pouvoir, proposée par Lukes, désignant la capacité des élites à façonner les préférences des autres acteurs pour les conduire à ne pas être capables de percevoir leurs propres intérêts.

Principal/agent : notion, issue des travaux du choix rationnel, qui désignent les relations concurrentielles entre des mandants (*principals*) et des mandataires (*agents*). Si le principal peut sanctionner l'agent au nom de sa position d'autorité, l'agent peut, en raison de ses compétences techniques, se démarquer des instructions du principal.

Rationalité

Rationalité absolue : la décision est une situation dans laquelle le décideur (individu ou acteur collectif) est placé en situation de choix entre différentes alternatives. Le décideur se dote de préférences, se donne des objectifs, fixe ses valeurs, sélectionne ses utilités. Il retient l'option optimale.

Rationalité limitée : correction du modèle de la rationalité absolue pour le rendre plus réaliste. Le décideur ne dispose pas nécessairement de toute l'information au moment de choisir, il n'est nécessairement capable d'anticiper les conséquences de ces choix, les options qu'il peut retenir ne sont pas nécessairement comparables.

Récit de politique publique (policy narrative): histoires causales, qui rendent les problèmes sociaux compréhensibles et accessibles à l'action humaine. Ils établissent un lien entre le présent et le futur, et servent à convaincre leurs auditoires de certains scénarios probables et d'actions à adopter en fonction.

Référentiel : ensemble de valeurs, normes, images, relations de causalité par rapport auxquelles les acteurs s'orientent et qui donnent sens à une politique publique.

Référentiel global : grand cadre d'interprétation du monde qui, à une époque donnée, affecte les champs du possible et du pensable dans les différents secteurs de la société.

Référentiel sectoriel : ensemble des images du monde dominantes au sein d'un secteur d'action publique.

Réseau thématique (*issue network*): notion proposée par Heclo pour caractériser un ensemble fluide et composite d'acteurs, échangeant de l'information, mais sans partager nécessairement d'intérêts communs.

Système de croyances (*belief system*): notion qui désigne chez Sabatier un système de perceptions des causes d'un problème public, ainsi que des convictions concernant les objectifs et les instruments d'action pour traiter le problème en question.

Triangle de fer (*iron triangle***) :** expression utilisée par Lowi pour désigner les liens forts existants entre trois groupes d'acteurs dans les politiques américaines : un représentant d'agence fédérale, un représentant de groupe d'intérêts et un représentant du comité du Congrès concerné par la politique. Ces groupes triangulaires sont fermés et cohérents.

Venue shopping (recherche de nouvelles arènes institutionnelles): terme utilisé pour désigner l'activité des groupes cherchant à défendre leurs intérêts et, plus généralement, leurs revendications auprès des interlocuteurs institutionnels (institutional venues) les plus à même de leur apporter un soutien. Cette activité a d'abord été conceptualisée à partir du système américain, marqué par une forte fragmentation institutionnelle.



Table des matières

Introduction générale	7
Qu'est-ce qu'une politique publique ?	8
L'analyse des politiques publiques en perspective	9
Des approches théoriques différentes	13
Première partie	
Les dynamiques de l'action publique	
Introduction	17
Chapitre 1. Les processus de mise à l'agenda	19
Qu'est-ce qu'un agenda politique ? Éléments de définition	19
Des problèmes aux politiques : les processus de mise à l'agenda	22
Les agendas entre contrôle et ouverture	30
Chapitre 2. La prise de décision : logiques et acteurs	41
La logique de la décision	42
Les protagonistes du processus : filtrage et négociations	50
Les décisions ambiguës	62
Chapitre 3. La mise en œuvre : entre application	
ET REFORMULATION DE LA DÉCISION	67
Des premières analyses aux controverses théoriques	68
Tentatives de dépassement : de nouvelles approches	80
Conclusion Intérêts et limites d'une approche séquentielle	93

Deuxième partie Les approches intégrées

Introduction	99
Chapitre 4. Les approches par le choix rationnel	101
Le modèle de base : l'homo œconomicus	102
Les politiques publiques comme bien public	103
Les théories économiques de la bureaucratie	109
Acteurs rationnels, institutions et politiques publiques	115
Chapitre 5. Les institutions comme déterminants des politiques publiques	129
L'institutionnalisme historique	130
L'institutionnalisme sociologique	143
Chapitre 6. Les approches par les idées	157
Les paradigmes de politiques publiques	158
Les récits de politique publique	165
L'approche par les référentiels des politiques publiques	168
L'approche par les coalitions de cause (advocacy coalition framework)	175
La force des idées : la notion d'apprentissage	
Conclusion Cadres théoriques et approches croisées	189
Le risque du cloisonnement théorique	190
Articuler les variables indépendantes	191
Conclusion générale	197
Références	201
Lexique	215



Analyser les politiques publiques

Les politiques publiques constituent une facette centrale de l'activité des gouvernements, que ce soit pour distribuer des revenus, collecter des impôts, conduire une politique extérieure, assurer la sécurité des citoyens, inciter les entreprises à modifier leurs stratégies, réguler l'action administrative ou communiquer sur l'action gouvernementale. En analysant comment se déploient les interventions des gouvernements, aux niveaux local, national, européen et international, l'analyse des politiques publiques propose une vision renouvelée et réaliste de l'action de l'État dans les sociétés occidentales. Elle met également en évidence le rôle que jouent les acteurs non-étatiques (associations, groupes d'intérêts, etc.) dans la production des décisions publiques.

Cet ouvrage présente les fondements, les principales notions ainsi que les orientations récentes de l'analyse des politiques publiques. En s'appuyant sur de nombreux cas empiriques, les auteurs montrent comment les institutions, les acteurs publics et privés, les idées et les savoirs façonnent les orientations de l'action publique.

Daniel Kübler est professeur de science politique à l'université de Zurich et co-directeur du Centre d'études sur la démocratie d'Aarau (Suisse). Ses travaux portent sur les politiques sociales, les politiques de santé ainsi que sur la démocratie urbaine.

Jacques de Maillard est professeur de science politique à l'université de Rouen. Ses travaux portent sur les politiques sociales urbaines et les politiques de sécurité.

9 782706 115394

Presses universitaires de Grenoble BP 47 – 38040 GRENOBLE CEDEX 9 www.pug.fr

ISBN 978-2-7061-1539-4 – ISSN 1275-4323 Code Sofedis-Sodis S423055

Ce document est la propriété exclusive de Silvio Salej (sisahi@yahoo.com) - 17/02/2010